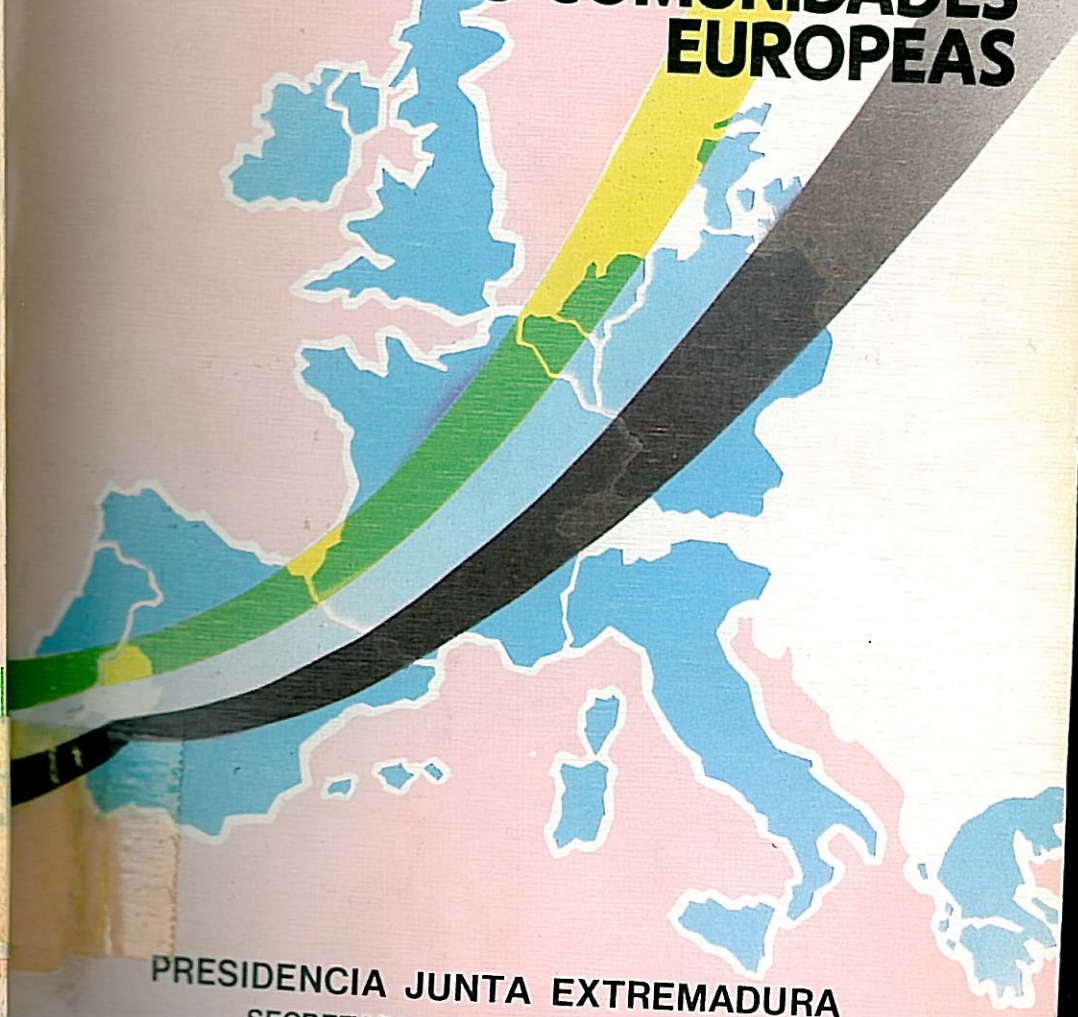




JUNTA DE EXTREMADURA

INCIDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EXTREMADURA DEL INGRESO DE ESPAÑA EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS



PRESIDENCIA JUNTA EXTREMADURA
SECRETARIA GENERAL TECNICA

PRESIDENCIA JUNTA EXTREMADURA
SECRETARIA GENERAL TECNICA

19.11.05 N

INC-

**INCIDENCIA
EN LA
COMUNIDAD AUTONOMA
DE EXTREMADURA
DEL
INGRESO DE ESPAÑA
EN LAS
COMUNIDADES EUROPEAS**

R. 3725

15.12.86

Septiembre, 1986

Estudio elaborado por:

D. CARLOS MOLINA DEL POZO.
Profesor titular de Derecho Administrativo. Director del Centro de Estudios Europeos (Universidad de Alcalá de Henares).

D. RAFAEL GARCIA GONZALO.
Licenciado en Ciencias Políticas. Investigador del Centro de Estudios Europeos.

D.^a PALOMA MARTIN GARCIA.
Licenciada en Ciencias Económicas. Investigadora del Centro de Estudios Europeos.

D.^a MARIA JESUS PEDERNAL PECES.
Licenciada en Derecho. Investigadora del Centro de Estudios Europeos.

Prepararon la Edición:

D. ANGEL ALVAREZ MORALES. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología.

D. JOSE M.^a RAMIREZ MORAN. Licenciado en Derecho y Sociología.

D. JUAN B. ROMERO DEL HOYO. Ingeniero Agrónomo.

D. JAVIER L. TORRES FRIAS. Licenciado en Ciencias Económicas.

Edita: PRESIDENCIA JUNTA DE EXTREMADURA
Secretaría General Técnica

Imprime: EMSA
San Dalmacio, 1, 1.^a planta
Teléfs.: 798 67 02 - 798 68 52 - 28021 Madrid

I.S.B.N.: 84-505-4087-9
Depósito Legal: M. 27.804 - 1986

El ingreso de España en las Comunidades Europeas no ha sido un fenómeno ajeno o extraño a la Junta de Extremadura. Ya antes de la adhesión tuvo periódicamente información de cómo marchaban las negociaciones. Asimismo se realizaron en 1985 cursos de formación para funcionarios y entidades relevantes de la región con objeto de irnos acercando a una realidad que en cierto modo se nos avecinaba. La Asamblea de Extremadura, órgano de representación del pueblo extremeño, acordó en su sesión plenaria de 11 de octubre de 1985 instar a la Junta a la realización de actividades divulgativas para conocer qué repercusiones tendría para nuestra región la entrada de España en Europa.

La preocupación de las Instituciones en este tema tiene un doble fundamento. En primer lugar, el gran peso de la agricultura en la estructura económica regional hacia prever las necesidades de adaptación a las directrices comunitarias, pues la Política Agraria Común es la más desarrollada de las que llevan a cabo las Comunidades.

En segundo lugar, la apreciación de que Extremadura podía verse bastante favorecida por los Fondos Comunitarios que tienden a nivelar los desequilibrios territoriales, por lo que interesaba conocer sus fundamentos y posibilidades de aplicación.

Acatando las Resoluciones del Parlamento Regional, y en el propio cumplimiento de las obligaciones impuestas constitucional y estatutariamente, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura acordó en noviembre de 1985 la realización de un estudio que analizase las consecuencias que para su acción de gobierno, en el ejercicio de las competencias transferidas, tendría el ingreso de nuestro país en la Comunidad Europea, siendo el fruto de ese estudio el libro que hoy prologamos.

Antes de comentar brevemente su contenido quisiera hacer una advertencia al lector. Si bien el destinatario del estudio es la Junta de Extremadura, ello no opta para considerar que tiene un carácter general y valioso para cualquier interesado en el tema.

Refuerza esta opinión el hecho de que existe una primera parte donde se repasa la estructura jurídico-institucional de las Comunidades, analizan-

do sus Instituciones y la relación entre ellas; el tipo de normas jurídicas que emanan y su alcance, y un interesante epigrafe de la relación entre Derecho Comunitario-Derecho Nacional-Derecho Regional, que, como sabemos, están estrechamente interrelacionados, debiendo tenerse en cuenta por el ciudadano la existencia de una nueva Administración.

La segunda parte del texto examina cada una de las políticas comunitarias y su incidencia en la Comunidad Autónoma. Para centrar correctamente cada una de ellas se comienza examinando la evolución histórica de la actuación comunitaria y las directrices actuales. De este modo se va pasando sucesivamente por la defensa de la libre competencia, los aspectos sociales, la política de transportes, de industria, de investigación, la protección del consumidor, la del medio ambiente, la política regional y la política agraria común.

Este repertorio tan variado de temáticas nos da una idea de que si bien las Comunidades, tras las cuatro libertades del Tratado de Roma (libertad de circulación de mercancías, de personas, servicios y capitales), perseguían el objetivo fundamental de crear un espacio económico único que permitiera la supervivencia de la vieja Europa en el sistema de economía de mercado, el progresivo desarrollo de las instituciones, la crisis económica y social que impera en el mundo desde 1974 y la democratización del Parlamento Europeo han hecho extender la acción de las Comunidades hacia ámbitos tan distintos del original como la defensa del medio ambiente o de los consumidores, todo ello para lograr una mayor calidad de vida de los ciudadanos europeos.

Espero sinceramente que este paso que ha dado la Junta de Extremadura sirva a los distintos colectivos que pueden interesarse por el estudio en su totalidad o en determinados aspectos —instituciones, organismos administrativos, profesionales del derecho y la justicia, enseñanza y universidades, asociaciones y corporaciones económicas, organizaciones empresariales, sindicales, agrarias, de consumidores y un largo etcétera— para su actividad cotidiana. La Junta de Extremadura tiene como uno de sus objetivos básicos, según ordena el artículo 6.º del Estatuto de Autonomía, el facilitar la participación de todos los extremeños en la vida política, económica, social y cultural de Extremadura en su contexto de libertad, justicia y solidaridad.

Mediante la presente publicación se da un nuevo paso para lograrlo. Ahora los extremeños deben utilizarlo para que dicha participación se vaya concretando en la vida diaria.

JUAN CARLOS RODRÍGUEZ IBARRA
Presidente de la Junta de Extremadura

Mérida, septiembre de 1986

Un análisis de las Instancias Administrativas de la vida pública en España debe destacar, inmediatamente, la incorporación de dos nuevos elementos de los últimos años hasta nuestros días. Elementos que no son un apéndice marginal de la estructura tradicional, sino que, por contra, constituye un elemento esencial en la organización de la vida pública.

Comunidades Autónomas y CEE sirven, en definitiva, para responder a las necesidades de modernización del país, rompiendo el tradicional esquema del Estado Nacional, que se jerarquiza poniendo a la cabeza al propio Estado para desdoblarse en provincias y municipios. Ambas instancias son lógicas en el mundo actual, donde es necesario junto a una visión de conjunto de toda la realidad social, lo que se consigue desde la CEE, que los centros de decisión en numerosas ocasiones se acerquen al ciudadano para que de esta mayor unión surjan decisiones más acertadas que redunden en una mejor prestación de los Servicios Públicos.

El juego de estas nuevas instancias en el entramado organizativo debe producir efectos positivos por la propia operatividad de que están dotadas ambas. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que el fenómeno de las Comunidades Autónomas es peculiar del régimen español, sin que ninguno de los ejemplos de regionalización que se conocen en Europa sean similares al nuestro. Es necesario, por ello, que la flexibilidad de las propias Comunidades Europeas permitan que la integración de España se produzca sin traumas.

Nos encontramos en un momento en la Administración Pública en el que es necesaria la consolidación de estas dos nuevas instancias, que surgidas en un acertado criterio de racionalización, habrán de sufrir el necesario proceso de acomodo y de integración con el resto de las Administraciones, consolidadas ya por el paso de muchos años de experiencia y funcionamiento.

El estudio que tenemos entre las manos permitirá un mejor conocimiento de la realidad de las dos Administraciones, autonómica y europea, y de las relaciones que existen entre ambas. Por otro lado es el prius necesario para que se proceda a una adecuada ordenación de la organización de la Administración Regional en evitación de fricción con la Administración Europea; ordenación que también servirá para obtener el máximo aprovechamiento de las relaciones entre ambas.

JESÚS MEDINA OCAÑA
Consejero de la Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura

Mérida, septiembre de 1986

INTRODUCCION

El objeto del estudio que aquí presentamos se cifra en el análisis de las repercusiones que la adhesión del Estado español a las Comunidades Europeas tendrá —de hecho, está teniendo ya— para las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Con este fin, el estudio se divide en dos partes bien diferenciadas.

La primera, integrada por los capítulos correspondientes a las competencias, ordenamiento jurídico e instituciones de las Comunidades Europeas, pretende ofrecer una visión general de la estructura jurídico institucional comunitaria, y se incluye como un primer elemento de aproximación al objeto de nuestro informe. Es por ello que en tales capítulos se ha prescindido de consideraciones de excesiva profundidad doctrinal, optándose por un tratamiento descriptivo, que recoge únicamente aquellos rasgos del Derecho, las instituciones o el ámbito competencial comunitario que pueden resultar de interés para la elaboración de los capítulos posteriores. En definitiva, se intenta proporcionar al lector que desconozca el funcionamiento de las Comunidades Europeas un breve sumario de sus instrumentos jurídicos e institucionales.

En una segunda parte, iniciada en el capítulo relativo a «Defensa de la competencia», se abordan sucesivamente las políticas comunes o comunitarias, poniéndolas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura que resulten equiparables en su proyección material a las mismas. Como quiera que las técnicas de atribución competencial son distintas en el plano comunitario y en el nivel regional, la comparación se establece a partir del núcleo principal de la competencia comunitaria, más amplia que la autonómica en virtud de su carácter finalista. Por otra parte, existe una mayor definición de los límites materiales de la política comunitaria, de forma que se facilita la comparación en la medida en que las competencias autonómicas no se hallan aún perfiladas con claridad.

Aquí debemos introducir una matización importante. Entre las políticas comunitarias se han retenido para su estudio en este informe aquellas que ofrecen un mayor interés desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura. De ahí que no hagamos referencia, por una parte, a la actividad comunitaria derivada de los Tratados CECA y CEEA, en el primer caso debido a que las materias a que afecta no se encuentran presentes en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en el segundo, en razón de la

inexistencia de competencias autonómicas respecto de las energías nucleares. Por otro lado, se han excluido igualmente las políticas comunitarias, o las facetas de políticas comunitarias, que atañen a comercio exterior o comercio entre Estados miembros. En ambos casos es al Estado a quien corresponde la competencia en exclusión, por lo que, hablando en términos competenciales, dichos temas caen fuera del campo de interés de la Comunidad de Extremadura. No obstante, lo anterior no debe hacer olvidar el hecho de que, en la práctica, el ciudadano extremeño también va a verse afectado por políticas «comerciales», ya sea al exportar sus productos a la Comunidad o fuera de ella, ya sea al importarlos temporal o definitivamente. En consecuencia, parece aconsejable emprender una tarea de estudio y divulgación de estas repercusiones indirectas, tarea que, lógicamente, queda fuera del objeto del presente trabajo. Por último, conviene destacar que tampoco se han recogido algunas políticas comunitarias que, como es el caso de la energía o el turismo, se hallan en fase de estructuración y no cuentan con un elenco normativo propio de relevancia. En cualquier caso, los aspectos de tales políticas que revisten algún interés para la Comunidad de Extremadura han sido incluidos en otros capítulos del informe. Así, por ejemplo, los programas de demostración en el terreno de la energía se tratan con detalle en el capítulo dedicado a la política comunitaria de I+D. De igual modo, otras acciones tocantes a la política energética de la Comunidad Europea encuentran su acomodo en el capítulo consagrado a la política regional comunitaria.

Como nexo entre las dos partes aludidas se halla en el capítulo quinto, dedicado a la aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas en general, y por la de Extremadura en particular. En él, tras pasar revista a las circunstancias de orden interno y de naturaleza comunitaria que condicionan el proceso de aplicación, se estudian las soluciones por otro lado bien conocidas a estas alturas, y se propone el modelo que, a nuestro juicio, debería seguirse para facilitar la participación de los entes autonómicos en la elaboración y aplicación de la normativa comunitaria que les concierna. Hay que subrayar que este capítulo se mantiene en el plano puramente teórico, lo cual, a la vista de la diversidad de competencias comunitarias y a lo variado de su actuación, dependiendo del sector material en que se proyecta, obliga al tratamiento pormenorizado que realizamos en los capítulos siguientes. De todos modos debe entenderse que este capítulo se propone una serie de criterios que dependen en todo momento de las decisiones que realmente adopte o haya adoptado el Estado. Por tanto, su inclusión responde principalmente a la intención de clarificar las alternativas que pueden surgir en el proceso de aplicación y, al propio tiempo, al deseo de suministrar a las autoridades regionales elementos de juicio suficientes para una eventual negociación con las autoridades estatales.

Dentro de cada uno de los capítulos de la segunda parte se ha mantenido una estructura constante, de acuerdo con la cual se comienza por establecer la coincidencia entre competencias autonómicas y comunitarias en un entorno material, para pasar después a describir con detalle las competencias comunitarias en el espacio considerado, así como la normativa en que las mismas se han plasmado para, al hilo de tal exposición, evaluar su incidencia en las competencias autonómicas según se reflejan en el Es-

tatuto de Autonomía. Los Reales Decretos de Transferencia y la legislación aplicable.

Varias cuestiones merecen comentario en este punto. Ante todo hay que señalar que el tratamiento dado a cada capítulo en particular es atributo de las especiales características de la materia objeto de examen, si bien se ha intentado respetar, hasta donde ello ha sido posible, unas líneas maestras comunes a todos los capítulos.

En otro orden de cosas debe observarse que la legislación española y comunitaria manejada se ha actualizado, al menos, hasta febrero de 1986. Siempre que las circunstancias lo han permitido, esta actualización ha ido más lejos, incluyéndose incluso disposiciones de los meses de abril y mayo. Sea como fuere tampoco conviene conceder una excesiva importancia a la legislación ya positivada, habida cuenta de la acelerada transformación a que está siendo sometido el Derecho español —y al Derecho comunitario— con motivo de la adhesión. Resulta más interesante, aparte de más práctico a la vista de lo cambiante de los respectivos ordenamientos, retener los principios básicos en cuanto a atribución competencial dentro de cada materia, ya que de ellos es de donde procederá toda posible actuación bien de la Comunidad Europea, bien del Estado, bien de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Finalmente, subrayaremos que el concepto de «repercusiones» que utilizaremos en el estudio es más extenso que la mera minoración o ampliación competencial. La incorporación a la Europa comunitaria supone, más que un impacto competencial, un cambio de escenario, en el que aquél es sólo una parte, y no la más importante. A tenor de ello, el informe busca más identificar todos y cada uno de los aspectos en que las competencias extremeñas van a verse recortadas, establecer el nuevo entorno en que habrán de ejercerse y las nuevas posibilidades de actuación que la integración proporciona.

Las consideraciones precedentes enlazan con un último tema que deseáramos traer a colación. Este se refiere al uso que, a nuestro juicio, pudiera darse al informe que a continuación presentamos y a la relación de este uso con los criterios de elaboración del mismo. Entendemos que, en la actual fase del proceso de adhesión, el informe puede cumplir una doble misión. En primer término, como instrumento de trabajo para las autoridades competentes de la Junta de Extremadura. En segundo lugar, como texto de difusión de la actividad comunitaria y sus efectos sobre la Comunidad de Extremadura y como texto de formación de funcionarios hasta ahora ajenos a estas cuestiones. Tal dualidad no deja de tener algunas dificultades de índole práctica, ya que el funcionario autonómico competente encontrará, sin duda, exposiciones demasiado simples en materias que para él resultan sobradamente conocidas, mientras, en cuanto texto de formación y divulgación, el informe peca de excesivo detallismo y pormenorización. Estos inconvenientes han intentado obviarse prescindiendo de incluir en el estudio materias sobre las que las autoridades regionales poseen suficiente información (por ejemplo, política regional comunitaria) y estructurando los diversos capítulos, de modo que pueda seguirse la línea de actuación de la Comunidad Europea sin necesidad de descender a los aspectos más minuciosos de cada uno de ellos.

PARTE PRIMERA
Marco Jurídico
Institucional de las Comunidades
Europeas

1. NATURALEZA JURIDICA

La importancia de la delimitación de la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas reside, naturalmente, en el hecho de que el modelo en que se encuadren provocará diferencias sustanciales en lo relativo a las funciones que han de desempeñar y al alcance de las decisiones que en las mismas se adoptan. La historia de los últimos años ha venido a poner de relieve del modo suficiente las tensiones y conflictos políticos que han acompañado el desarrollo de la Europa comunitaria, luchas y conflictos que se constatan con mayor precisión si cabe en la actualidad, como lo prueba la constante referencia a la «crisis interna de la Comunidad». Pese a las causas que se arguyen como desencadenantes directos de la difícil situación interna de las Comunidades, las cuales, en efecto, presentan una enorme trascendencia en el desenvolvimiento de la vida cotidiana comunitaria, el problema de fondo se centra en establecer —y aceptar con todas sus consecuencias— la naturaleza jurídico-política de las Comunidades Europeas.

La doctrina al respecto se encuentra muy dividida, lo que, justamente, es debido a la originalidad de la construcción comunitaria como organización de origen intergubernamental. La discusión entre autores gira en torno a la oposición entre aquellos que ven las Comunidades como un mecanismo internacional, como una asociación de estados asimilable a las organizaciones internacionales al uso, y quienes entienden que las Comunidades Europeas constituyen, o pueden constituir, un auténtico modelo de estado federal. De ambas orientaciones doctrinales es ciertamente la segunda la que más profundamente parece haber cuajado entre los autores actuales, al menos en el sentido de que el tipo de organización comunitario se aproxima más a una estructura de corte federal que a otros esquemas organizativos jurídico-políticos. En realidad, si se analizan genéricamente las Comunidades Europeas, se encontrará un conjunto de factores que pueden avalar un tratamiento especial del fenómeno comunitario.

Así, por lo que se refiere a las funciones de las Comunidades, cabe afirmar que ninguna organización internacional tiene ni ha ostentado nunca poderes tan amplios en relación a los Estados miembros. Por lo que hace a la

independencia frente a los gobiernos nacionales, el grado de autonomía de algunas instituciones comunitarias alcanza cotas desconocidas en la práctica internacional. En lo que concierne a la jurisdicción directa de las Comunidades sobre los particulares, si bien es cierto que toda organización tiene jurisdicción sobre sus funcionarios, ninguna, con excepción de las Comunidades, establece relaciones directas con los particulares sometidos a su autoridad. En cuanto se refiere a la superioridad del orden jurídico comunitario, ninguna otra organización presenta similares características, dado que las normas jurídicas comunitarias están por encima, incluso, de las propias Constituciones de los Estados miembros. Junto con este rasgo de superioridad frente a los ordenamientos nacionales pueden además señalarse otras dos características del orden comunitario: en primer término, su autonomía, basada en la circunstancia de fundarse en los Tratados constitutivos de las Comunidades; en segundo lugar, su capacidad para fijar sus relaciones con los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Las posturas enunciadas no ofrecen sino elementos indicativos a tener en cuenta dentro de la evolución que sigue el concepto de naturaleza jurídica de las Comunidades. En puridad, ni puede mantenerse que las Comunidades Europeas tengan igual naturaleza jurídica que las organizaciones internacionales, ni, por otro lado, puede tampoco defenderse exclusivamente su carácter federativo, puesto que determinados rasgos propios de las mismas exceden tanto a uno como a otro arquetipos organizativos (1).

Otra gran parte de la doctrina, luego de llevar a cabo un amplio examen acerca de la sociedad internacional y, más concretamente, de la organización internacional, toman como elemento de definición de la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas la noción de «supranacionalidad». Dentro de esta corriente doctrinal, ciertos autores utilizan la expresión para equipararla a lo estatal o a lo pre-estatal (federal), en tanto que otros estiman que lo supranacional se configura simplemente como una categoría de lo internacional, en la que se incluían entidades que presentaran algún tipo de particularidad respecto a las organizaciones internacionales tradicionales. Hay autores, también, que distinguen netamente entre la teoría internacionalista y la teoría supranacionalista conectada con la división entre organizaciones de cooperación, que serían las organizaciones internacionales propiamente dichas, y los movimientos de integración, cuyo fruto serían las organizaciones internacionales. En tal sentido, consideramos que la distinción entre cooperación e integración es un dato de capital importancia en el encuadramiento jurídico de las Comunidades Europeas, en cuanto a su estructura se refiere.

Como hemos mantenido reiteradamente (2), no es lo mismo hablar de cooperación entre estados que referirse a la integración que pueda producirse entre dichos estados. Evidentemente existen diferencias claras entre

(1) Una crítica de estas posiciones extremas puede consultarse en V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs des Communautés Européennes*, Paris, 1970, pp. 14-45 y la bibliografía allí citada; también, para una visión sintética del tema, P. DAGTOGLOU, «La nature juridique de la Communauté européenne», en *Trente ans de droit communautaire*, Commission des CE, Luxembourg, 1981, pp. 35 y ss. (hay traducción española).

(2) Vid. C. F. MOLINA DEL POZO, «El capítulo Tercero del Título III de la Constitución y la integración en las Comunidades Europeas», en *DA*, núm. 195, julio-agosto 1982, p. 180.

ambos conceptos, y a ello debe remitirse el análisis, ya que la integración supone, en términos generales, un estadio superior al de la mera cooperación. Como pone de relieve CEREXHE (3), la cooperación europea se ha caracterizado, y se caracteriza, por la puesta en marcha de organizaciones fundadas sobre el respeto de las soberanías nacionales. En su aspecto institucional, esto significa que es de aplicación la regla de la unanimidad a la hora de tomar decisiones. Históricamente, ninguna de las organizaciones creadas en el ámbito europeo llegó más allá de la fase de cooperación, aunque no debe olvidarse que las distintas formas de cooperación europea, coincidiendo en el tiempo con hechos que pueden tenerse como fundamentales en la definición de un ideario europeo, fueron a desembocar en el nacimiento y posterior desarrollo de las Comunidades Europeas. Desde la óptica estatal, la cooperación se traduce en la búsqueda, mediante confrontaciones y discusiones permanentes, de acuerdos libremente consentidos. Por el contrario, al movernos en el dominio de la integración aludimos a un proceso cuyos sucesivos niveles o grados pueden manifestarse a través de los siguientes rasgos: 1) la organización ejerce poderes propios del mismo tipo que los que resultan de las funciones superiores del estado; 2) en los órganos formados por representantes de los estados, las deliberaciones pueden resolverse según reglas de mayoría; 3) los órganos están formados, en parte, por personas que no son representantes de los estados y que, sin embargo, participan en el poder de decisión; 4) los poderes de la organización se ejercen inmediatamente, sin pasar por el filtro que suponen los gobiernos nacionales, en beneficio o en contra de los particulares, lo que significa que pueden modificar directamente los ordenamientos jurídicos internos; 5) finalmente, estas organizaciones se encuentran sometidas a un orden jurídico muy desarrollado, cuya salvaguardia es preciso confiar a un órgano jurisdiccional. Puede advertirse que todas y cada una de estas características se ofrecen nitidamente en las Comunidades Europeas, lo que implica que, según la visión del autor que venimos siguiendo, éstas no son tan sólo organizaciones de cooperación, sino más bien verdaderas organizaciones de integración en el sentido extensivo del término.

De acuerdo con otra opinión, sostenida por el Prof. BUCHMANN y más enraizada en el campo de la ciencia política, la integración es un proceso identificable por la existencia de un proyecto político propio del sistema integrado, distinto de los proyectos políticos de los sistemas integrantes; una voluntad política propia, distinta de la suma lineal de las voluntades de los entes participantes en el proceso, y, por último, transferencia de lealtades por parte de los ciudadanos desde los sistemas originarios al nuevo sistema integrado (4). Aplicando esta concepción a las Comunidades, puede constatar que éstas satisfacen plenamente las dos primeras premisas, puesto que en ellas coinciden unos fines exclusivos de las Comunidades que, en ocasiones, incluso se contradicen con los fines nacionales individualmente considerados, y un procedimiento de decisión que tiene como regla general, lamentablemente abandonada en la actualidad, el voto mayoritario. No obstante, la condición última queda aún lejos de las perspectivas

(3) Vid. CEREXHE, *Le droit européen*, Leuven, 1979, p. 15.

(4) Vid. BUCHMANN, «La naturaleza política de la integración europea», en *DA*, núm. 185, Madrid, 1980, pp. 33-34.

comunitarias, precisamente a causa del carácter inacabado de la construcción europea. Pese a ello, esta transferencia comienza a manifestarse en la medida en que los ciudadanos dirigen en ocasiones sus demandas al nuevo sistema político, aun cuando sea en forma de potestad de raíz económica. Tal vez la insuficiencia de las respuestas comunitarias a tales demandas sea una de las razones que expliquen los problemas que aquejan a las Comunidades.

La enseñanza que aportan las anteriores incursiones en las opiniones de los autores, y otras que podrían traerse a colación, pero que tampoco arrojarían más luz sobre el problema (5), puede concentrarse en una conclusión final. Las Comunidades Europeas no presentan características que hagan posible su adscripción a ninguna de las categorías organizativas conocidas. Al mostrar elementos propios y específicos, unidos a los tomados de otros modelos vigentes, puede hablarse de una naturaleza jurídica ambigua, en relación con dichos modelos habituales, o particular, generadora de una nueva forma en las tipologías organizativas: la naturaleza supranacional. A nuestro entender, lo supranacional nos remite a una concepción dinámica de la organización. Se trata de una dimensión fluida, no estática. En su origen, las Comunidades nacen como organización internacional, merced a textos convencionales que emplean, en muchos casos, técnicas tomadas del Derecho internacional. A medida que los mecanismos previstos en estos textos entran en funcionamiento, y gracias a los apoyos externos de orden político que subsanan las deficiencias en el automatismo del proceso, se opera un alejamiento del sustrato internacional y un progresivo acercamiento a situaciones cuasi-federales. El objetivo último de las Comunidades podría describirse como la supranacionalidad en su versión más próxima a la integración estatal (considerada ésta como posibilidad utópica a la vista de las limitaciones que la realidad impone), donde unos elementos de Derecho internacional, reducidos al mínimo, coexisten con rasgos típicamente federativos, fundamentales para el sistema. En cualquier caso, la naturaleza supranacional no evoca, como sucede cuando se habla de naturaleza internacional o federal, unos rasgos estructurales típicos, decantados a lo largo de una experiencia firmemente consolidada. Antes bien, el concepto de supranacional nos parece básicamente descriptivo o, si se prefiere, nominativo, en tanto se sirve para aludir a una realidad dada. Si se nos permite el salto cualitativo, podríamos decir que, en este sentido, el supranacionalismo está muy próximo al autonomismo de nuestras regiones. Ni uno ni otro son determinantes. El uno parece encontrarse a medio camino entre lo federal y lo internacional. El otro, también intermedio, participa de lo regional y de lo federativo. En ambos casos, el concepto surge después que la situación que designa. El constituyente español o los autores de los Tratados no buscaron, de entre los métodos de distribución territorial del poder o de asociación interestatal, el más adecuado a sus intenciones. Diseñaron métodos «ex-novo» que, posteriormente, se han calificado de sistemas supranacional y autonómico.

(5) Puede consultarse al respecto la bibliografía citada en C. F. MOLINA DEL POZO, *Dos estudios sobre Derecho administrativo comunitario*, INAP, Madrid, 1982, pp. 49-72. Igualmente es de gran interés la exposición que, desde diferentes perspectivas, realizan W. J. FELD; G. VANDERSANDEN; B. ENGLER; CH. PENTLAND, y H. ELSENHANS, en la obra colectiva *The European Communities in action*, Ed. D. LASOK-P. SOLDATOS, Bruselas, 1981, pp. 501-591.

Una referencia final debe atañer al camino seleccionado por los constituyentes comunitarios para conseguir la integración europea. Bastará señalar, pues no es cuestión que ofrezca especial interés en este trabajo, que los Tratados obedecen a la teoría funcionalista de la integración. Brevemente expuesto, dicha teoría aboga por una integración paulatina a partir de la puesta en común de materias de índole económica, en oposición a las tesis confederativas que defienden una aproximación en las áreas competenciales donde más sensible es el interés soberano del estado: defensa, relaciones exteriores, etc. (6). Factor decisivo en esta teoría funcionalista es el automatismo con que, por la propia dinámica integradora, otros sectores van pasando a depender del sistema integrado. La etapa culminante del proceso se lograría cuando también las políticas sensibles se situaran bajo la autoridad común. En las Comunidades Europeas se han puesto de relieve las exageradas valoraciones de este planteamiento, ya que el pretendido automatismo no ha funcionado adecuadamente, condicionándose el avance integrador a decisiones externas, fruto de voluntades políticas ajenas al mismo, con lo que se pone en peligro todo el proceso, que pasa a subordinarse a imperativos coyunturales o nacionales.

2. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

En el apartado precedente hemos tenido ocasión de comprobar cómo la institución de las Comunidades Europeas responde a la voluntad de integración, según métodos funcionales, de sus Estados miembros, así como las consecuencias que de ello se desprenden para la naturaleza de la organización. El segundo paso de nuestro análisis debe conducirnos, por tanto, al estudio de los objetivos concretos en que los Tratados fundacionales traducen aquella voluntad común y de las competencias que los Estados signatarios reservan a las Comunidades con vistas a su consecución.

El principal propósito de tal estudio es el de aportar una visión teórica de los mecanismos de distribución competencial que rigen en las relaciones entre los ordenamientos comunitarios y nacional, puesto que es a través de estos mecanismos como la Comunidad Europea ha modificado y seguirá modificando los ámbitos competenciales estatales y, dentro de ellos, las atribuciones que el Derecho interno reserve a las entidades territoriales. Expuesto en otros términos, se trata de establecer a un nivel formal, sin descender a su plasmación específica sectorial, qué pueden hacer las Comunidades Europeas, cómo pueden hacerlo y cómo se recoge todo ello en el Derecho originario, esto es, en los Tratados fundacionales.

Por lo que hace al primero de los puntos señalados, los Tratados nos ofrecen diversos modos de definición de los fines comunitarios en sus artículos introductorios. Así, en el Tratado CECA se distinguen, por una parte, los objetivos generales, aunque de carácter sectorial, que enuncia el artícu-

(6) *Welfare politics and high politics*, de acuerdo con la terminología que maneja BUCHMANN, *La naturaleza... op. cit.* pp. 35-37.

lo 2.º (7) y, por otro, los más inmediatos que aparecen recogidos en su artículo 3.º (8). Similar técnica emplea el principal texto originario de las Comunidades, el Tratado CEE, si bien debe hacerse notar que, por la vocación casi universal de su ámbito material, no es posible comparar directamente sus preceptos con los ya aludidos del Tratado de París.

El artículo 2.º TCEE, sobradamente conocido, considera misión fundamental de la Comunidad «promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran». Puede observarse que, incluso dentro de un mismo artículo, existen diferencias entre la «construcción de un mercado común» y la «aproximación de las políticas económicas nacionales», que se presentan como fines instrumentales, fines que no se persiguen en sí mismo, sino como medio para alcanzar otros superiores y los restantes objetivos que se asignen a la Comunidad, los cuales, ahora sí, constituyen la meta última del proceso de integración diseñado por el Tratado. Esta diferencia se hace aún más patente si fijamos nuestra atención en el artículo 3.º TCEE, en el que, al igual que sucede en su homólogo dentro del Tratado CECA, se determinan las acciones que habrán de emprender las instituciones comunitarias «a los fines enunciados en el artículo anterior». No es necesario reproducir aquí todos y cada uno de los once epígrafes de que consta el texto que nos ocupa. Bastará con subrayar en el mismo dos cuestiones de interés. En primer lugar resulta evidente que tales acciones comunitarias pertenecen a la categoría de «objetivos instrumentales» o «intermedios» a que más arriba nos referimos. En efecto, el establecimiento de políticas comunes en los sectores agrícola o de transportes (epígrafes *d* y *e*) o la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales (epígrafe *c*) son tareas con entidad propia y, cuanto tales, pueden calificarse individualmente de fines comunitarios. Pero ello no impide que se trate de fines parciales, cuya realización conjunta traerá consigo el desarrollo económico, la expansión y la mejora de las condiciones de vida en los países miembros preconizados por el artículo 2.º En segundo término, y confirmando nuestro comentario acerca de dicho artículo 2.º, hay que destacar que algunas de las actuaciones

(7) Art. 2.º TCECA: «La CECA tiene como misión contribuir (frente al «Promover» del Tratado CEE), en armonía con la economía general de los Estados miembros y gracias al establecimiento de un mercado común (...), a la expansión económica, al desarrollo y a la elevación del nivel de vida de los Estados miembros.»

La Comunidad debe realizar el establecimiento progresivo de condiciones que aseguren por sí mismas la repartición más racional de la producción a nivel de productividad más elevado salvaguardando la continuidad del empleo y evitando provocar perturbaciones fundamentales y persistentes en las economías de los Estados miembros.»

(8) Art. 3.º TCECA: «Las instituciones de la Comunidad deben, en el marco de sus atribuciones respectivas y en el interés común:

a) Velar por el aprovisionamiento regular del mercado común, teniendo en cuenta las necesidades de países terceros;

b) Asegurar a todos los usuarios colocados en condiciones comparables a un igual acceso a las fuentes de producción;

c) ...»

que se encomiendan a la Comunidad no son sino una reiteración detallada de lo expuesto por éste respecto a la implantación del mercado común y la aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros. Esta circunstancia se aprecia especialmente en los epígrafes *a*, *b* y *c* del artículo 3.º (9), y en su epígrafe *f*, que prevé la aplicación de procedimientos que permitan coordinar las políticas económicas nacionales y superar los desequilibrios de las respectivas balanzas de pagos.

Aunque el redactado del artículo 3.º no pudiera hacer pensar lo contrario, las funciones que en él se contemplan no son identificables con las competencias de que dispondrá la Comunidad para su puesta en práctica. El hecho de que se atribuya a la Comunidad el objetivo de elaborar, por ejemplo, una política agrícola común o un régimen que garantice la libre competencia en el mercado común no supone que la Comunidad reciba automáticamente facultades generales e ilimitadas a estos efectos. Antes bien, los sucesivos epígrafes del artículo 3.º indican los entornos materiales o, más exactamente, funcionales, en que el Tratado operará distintos repartos competenciales entre Comunidad y Estados miembros. En realidad, la mayor parte del texto del Tratado está dedicada, precisamente, a regular las facultades comunitarias y estatales respecto de las materias o funciones enumeradas en el artículo 3.º. Puede afirmarse, en consecuencia, que en este artículo se ofrece tanto un listado de las obligaciones que la Comunidad deberá satisfacer como un resumen de las áreas en que se proyectará su actividad y cuya extensión e intensidad dependerá de la posterior ordenación en el Tratado.

Las competencias de que disponen las Comunidades para perseguir sus objetivos pueden agruparse según diversos criterios de clasificación: contenido de las mismas, naturaleza, posible asimilación con las propias organizaciones internacionales o de los Estados en su esfera interna, relaciones que mantienen con las competencias de los Estados miembros, etc. (10). Tampoco es infrecuente que los autores prescindan de todo afán taxonómico y opten por aproximaciones descriptivas caso por caso (11). Dado que en el presente informe intentamos evaluar la incidencia del ordenamiento comunitario en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, creemos oportuno retener las dos tipologías que, de entre las aludidas, mejor muestran las posiciones de la Comunidad y de los Estados que la integran en el terreno competencial. Se trata, concretamente, de las

(9) Artículo 3.º, a) ... la supresión, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la entrada y salida de mercancías, así como de cualquier otras medidas de efecto equivalente;

b) El establecimiento de un arancel aduanero común y de una política comercial común respecto a terceros Estados;

c) La supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales...

(10) Vid. V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes*, París, 1974, pp. 229 y ss.; G. ISAAC, *Droit communautaire général*, París, Masson, 1983, pp. 37 y ss.

(11) Vid., entre otros, J. V. LOUIS, *L'ordre Juridique communautaire*, Comisión des CE, Luxemburgo, 1983, pp. 9 y ss.; A. TIZZANO, «Les compétences de la Communauté», en *Trente ans de droit communautaire*, Comisión des CE, Luxemburgo, 1981, pp. 45-48 y 67-71; REUTER, *Organisations européennes*, París, PUF, 1970, pp. 226-232.

clasificaciones basadas en la naturaleza de las competencias comunitarias y en su articulación con las competencias nacionales.

A. Competencias comunitarias según su naturaleza

Las Comunidades Europeas disfrutan de competencias de atribución, como es usual no sólo entre las organizaciones internacionales sino también en los modelos federales. El ejercicio de competencias de esta naturaleza impide a la Comunidad emprender cualquier acción para la que los Tratados no establezcan una habilitación expresa, lo cual puede constituir una dificultad importante en el adecuado funcionamiento del proceso de integración. Para paliar los perjuicios derivados de esta situación, la práctica internacional y la específica evolución de las Comunidades ha dado cabida a dos tipos de competencias que vienen a añadirse, complementándolas, a las anteriores: competencias implícitas y competencias subsidiarias.

1. Competencias de atribución

El principio que preside la atribución competencial a las Comunidades Europeas es análogo al utilizado para determinar las competencias de las organizaciones internacionales o de los diferentes centros de decisión política que coexisten en los estados compuestos. Los Tratados, ya lo hemos visto, comienzan acotando una serie de sectores, que configuran el campo de la actuación comunitaria (arts. 3.º TCECA, 3.º TCEE, 2.º TCEEA), para a continuación establecer cuáles son las facultades que en ellos se reservan a las Comunidades. Sin embargo, rasgos del sistema comunitario de atribución competencial, si no peculiares del mismo si muy acusados en él, hacen relativamente compleja la identificación precisa de las competencias que las Comunidades reciben.

Primeramente, y pese a que hasta el momento hayamos intentado simplificar refiriéndonos a los «sectores» o «entornos» en que se desenvuelven las Comunidades, conviene advertir que la técnica empleada por los Tratados obedece a consideraciones funcionales o teleológicas, y no, como es más común, a criterios materiales. La competencia no se cede a una Comunidad «en» cierta materia, digamos transportes o legislación aduanera, sino que se radica en sede comunitaria «para» desempeñar una función o conseguir un fin, ya sean éstos la implantación de una política común de los transportes o la eliminación de las trabas o la libertad de circulación de personas, bienes y capitales. Los resultados de adoptar uno u otro procedimiento son bien distintos. Siguiendo con nuestro ejemplo, es fácil trazar los contornos que delimitan la materia «transportes» o el tipo de normas que pueden encuadrarse bajo el apelativo conjunto de legislación aduanera. Cuestiones como la fiscalidad y la señalización vial, en el primer supuesto, o la legislación sanitaria, en el segundo, están claramente excluidas de ambos espacios materiales. Pero ¿qué extensión ha de tener la competencia cuya titularidad permita a la organización garantizar el libre tránsito fronterizo o instaurar una política sectorial común? ¿puede admitirse que a su amparo se regulen aspectos como los que sugeríamos a título ilustrativo? La respuesta a esta pregunta no es única, ya que son varios los factores que

influyen el problema, entre ellos el mayor o menor detalle con que los Tratados recogen la atribución de competencias en cada dominio funcional y, allí donde los términos sean menos estrictos, la importancia intrínseca o relativa de la materia en cuestión para las Comunidades y para los Estados miembros. De cualquier forma, y sin perjuicio de las matizaciones que en los capítulos dedicados al derecho material comunitario hagamos para cada caso concreto, la práctica comunitaria se ha inclinado por una interpretación amplia de la competencia funcional, según la cual ésta rebasaría en extensión a la misma competencia atribuida en razón de materia (12).

La segunda característica a reseñar del modo en que las Comunidades ven reconocidas sus competencias por los Tratados consiste en que la atribución se realiza de manera específica y dispersa, sin que aquéllos contengan ni habilitaciones generales, válidas por igual para todos los objetivos propuestos, ni un artículo o capítulo destinados especialmente a enumerar todas las competencias comunitarias. Son las disposiciones materiales de los Tratados las encargadas de señalar las competencias de las Comunidades en cada ámbito funcional o, incluso, en cada una de las parcelas de actividad en que tales ámbitos pueden dividirse, especificando al propio tiempo los poderes que en cada caso se confieren a las Comunidades, la o las instituciones beneficiarias, los límites y condiciones que se fijan para su ejercicio, etc. (13).

La conjunción de estas dos notas particulares tienen como consecuencia que el perfil competencial comunitario sea desigual y discontinuo, principalmente en el Tratado CEE que, por su carácter de tratado-marco, está dotado de una mayor flexibilidad que el Tratado CECA, que se presenta como un tratado-ley, o el Tratado CEEA, a medio camino entre ambos modelos (14). En unos casos, las Comunidades tienen atribuidas competencias bien definidas tanto en intensidad como en extensión, aunque lo habitual es que los límites materiales al ejercicio de la competencia resulten menos nítidos por efecto de la aplicación de las técnicas funcionales. A estos supuestos de atribución precisa suelen corresponder facultades de coordinación y control, o poderes normativos vinculados al desarrollo de estas funciones. En el extremo opuesto se situarían las competencias cuya intensidad y extensión se determinan con tal amplitud que pueden calificarse de competencias generales atribuidas para la consecución de un fin (15). Ello sucede, fundamentalmente, en el terreno de las políticas comunes —agrícola, comercial y de transportes—, donde las facultades normativas que recibe la CEE son casi ilimitadas, siempre que las medidas elabora-

(12) Como ejemplo de cuanto decimos, puede consultarse la Sentencia «Schumalla», 28-11-1978, aff. 97/78, Rec. 1978, p. 2311, en la que el Tribunal afirma la competencia comunitaria para dictar normas en el ámbito de la legislación social (concretamente, el Reglamento 543/69) en virtud del artículo 75 TCEE, inserto en el Título que el Tratado dedica a la política común de los transportes. Igualmente, puede verse el Avis 1-75, Rec. 1975, p. 1359, en el ámbito de la política comercial.

(13) Vid. G. ISAAC, *Droit communautaire général*, op. cit., p. 40; P. PESCATORE, «La répartition de compétences entre la communauté et les Etats membres», en *La communauté et ses Etats membres*, Actes du XVI^{ème} Colloque de l'Institut de Etudes Juridiques Européennes, Lieja, pp. 71 y ss.

(14) Vid. infra.

(15) Vid. G. ISAAC, op. loc. cit.

das en su ejercicio respondan a las necesidades impuestas por el correcto funcionamiento del mercado común en estos sectores. No obstante, también entre las tres políticas comunes pueden establecerse distinciones, puesto que si las políticas agrícola y comercial registran una cierta homogeneidad competencial interna, el ámbito de los transportes ofrece un panorama menos uniforme, en el que, junto a competencias típicas de una política común (art. 75 TCEE), se enuncian otras más concretas y restringidas (arts. 79, 80, 81 TCEE).

2. Competencias implícitas

La teoría de los poderes implícitos es un producto de la jurisprudencia federal norteamericana trasladado posteriormente por los tribunales internacionales a la resolución de los conflictos planteados en torno a las competencias de las organizaciones internacionales. De acuerdo con dicha teoría, debe admitirse que una organización intergubernamental asuma ciertas competencias no previstas en sus textos fundacionales cuando tales competencias sean indispensables para el adecuado desempeño de las competencias expresamente atribuidas por los documentos institutivos y para el cumplimiento de las tareas que la organización tiene asignadas (16).

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha apoyado también en la tesis de los poderes implícitos en su labor de construcción jurisprudencial del ordenamiento jurídico comunitario, reconociendo la existencia de competencias implícitas en diversas situaciones. Entre ellas destacan la competencia para concluir acuerdos internacionales en materias donde los Tratados no contemplan esta facultad, pero si atribuyen a las Comunidades una competencia interna (17), y la de creación de órganos especializados en marcos sectoriales (18). Igualmente es posible considerar fruto del ejercicio de competencias implícitas la adopción de actos comunitarios no tipificados por los Tratados y animados de variada fuerza jurídica *ad intra*, que la doctrina ha catalogado dentro de la categoría de actos atípicos: resoluciones, programas, declaraciones, etc. (19).

A pesar de su valor como instrumento de expansión del elenco compe-

(16) El texto de referencia clásico al respecto es el «Avis» del Tribunal Internacional de Justicia relativo a la Reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas: CIJ, Reports, 1949, pp. 174 y ss. en él, el Alto Tribunal sostiene, entre otras cuestiones, que «... los derechos y deberes de una entidad como la organización deben depender de sus propósitos y funciones tal y como están enunciados o implícitos en sus documentos constitutivos y desarrollados en la práctica».

(17) CJCE, 31-3-1971, aff. 22/70 (Commission/Conseil), rec. 1971, pp. 273 y ss.; CJCE, 14-7-1976, affs. 3, 4, 6/76 (Kramer), Rec. 1976, pp. 1308 y ss.; CJCE, Avis 1/76, de 26-4-1976, Rec. 1977, pp. 754 y ss.

(18) En materia de Comités de gestión de organizaciones comunes de productos agrícolas, *vid.* CJCE 23-1-1975, aff. 31/74 (Galli) Rec. 1974, pp. 47 y ss.; en el ámbito de los transportes puede consultarse la Decisión de la Comisión 65/362 de 5-7-1965 creando un Comité Consultivo para los problemas sociales en los transportes por carretera.

(19) Sobre la problemática originada por estos actos, sus fundamentos jurídicos y sus efectos para el ordenamiento español, *vid.* F. SANTAOLALLA, «La integración del desarrollo de las Comunidades Europeas en el ordenamiento español: algunas zonas oscuras del "acquis communautaire"», en *DA*, núm. 193, 1982, pp. 24 y ss.

tencial comunitario, la teoría de los poderes implícitos no ha sido empleada con demasiada frecuencia por las instituciones comunitarias, y ello por dos razones. Ante todo, a causa de las reservas que tradicionalmente mantienen los estados frente a cualquier elemento que amenace con debilitar su control sobre las actividades de las organizaciones internacionales a las que pertenecen, reservas que se acrecientan en el caso comunitario debido a la originalidad de las Comunidades como organización supranacional y a la importancia cuantitativa y cualitativa de los poderes que se ceden a la organización (20). Pero, además, los Tratados han institucionalizado la figura de las competencias implícitas, que en ellos revisten la forma de competencias subsidiarias. No obstante, la asimilación de ambos tipos de competencias sólo es permisible en la medida en que nos ciñamos a su condición de facultades complementarias de las específicamente atribuidas. Ni los requisitos exigidos para recurrir a unas o a otras, ni los procedimientos de adopción de las decisiones definitivas en cada caso, ni, primordialmente, las respectivas intensidades y extensiones, son equiparables. Mientras que las primeras son meramente accesorias, derivadas de las competencias previamente establecidas, las segundas poseen una auténtica virtud innovadora. Salvando tan notables diferencias, lo que sí es evidente es que los Tratados han incorporado disposiciones que autorizan a las Comunidades a actuar en ausencia de poderes específicos cuando así sea necesario en aras del eficaz funcionamiento del proceso de integración, lo cual, sin ser exactamente idéntico, se aproxima, en cuanto a resultados, al concepto de competencia implícita.

3. Competencias subsidiarias

El artículo 235 TCEE reza textualmente (21):

«Cuando una acción de la Comunidad resulta necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes (*prend les dispositions appropriées*)».

No hay duda de que el precepto así redactado ofrece, por una parte, gran margen a la interpretación subjetiva y, consiguientemente, unas posibilidades mayores o menores según las distintas opiniones que pueden sustentarse. Los autores han intentado depurar el significado de expresiones como «acción necesaria, en el funcionamiento del mercado común, para lograr uno de los objetivos de la Comunidad», poderes de acción no previstos por el Tratado, o «disposiciones pertinentes». Nosotros no reflejaremos

(20) Esta postura contraria al empleo de la técnica de las competencias implícitas en el entorno comunitario ha encontrado eco en parte de la doctrina, opuesta a ella por diversos motivos. A modo de ejemplo puede consultarse REUTER, *Organisations...*, *op. cit.*, p. 227.

(21) Aunque en el texto haremos únicamente alusión al artículo 235 TCEE, los Tratados CEEA y CEEA poseen también disposiciones que atribuyen a estas Comunidades competencias subsidiarias, son los artículos 95 TCECA y 203 TCEEA. Si nos ocupamos tan sólo del tema en el Tratado CEE es que en razón de su vocación universal hace que en él se muestren con mayor claridad los efectos y limitaciones de una cláusula de este tipo, aparte de que las consecuencias de su puesta en práctica son correlativamente de una trascendencia superior.

aquí estos debates, cuyo interés a nuestros fines es mínimo, limitándonos a exponer cómo deben entenderse los términos del artículo que comentamos a la luz de la práctica comunitaria y remitiéndonos para un desarrollo más detenido a la bibliografía que citamos (22).

¿Cuáles son los objetivos de la Comunidad que deben tenerse presentes a la hora de invocar el artículo 235? La respuesta es indiscutible, al menos en el fundamental: son los fines expuestos en el artículo 2.º TCEE los que conforman el núcleo legitimador de las intervenciones a título subsidiario de las instituciones comunitarias en ausencia de atribuciones específicas. Algunos autores han avanzado la hipótesis de que tal legitimación podría extraerse también del Preámbulo del Tratado, que, como es sabido, contiene una declaración de las intenciones que mueven a los Estados signatarios a constituir la Comunidad. No parece que este planteamiento conduzca a conclusiones relevantes más allá de lo puramente doctrinal. El Preámbulo cumple la función de pleno de referencia a partir del cual pueden interpretarse el Tratado en su conjunto o sus disposiciones, pero todo lo que en él se dice, desprovisto de connotaciones políticas, se repite posteriormente en los artículos del Tratado. Por ello, recurrir al texto preliminar para justificar el uso del artículo 235 no aportaría ninguna posibilidad que no se dedujera ya del artículo 2.º. En el mismo sentido cabe enjuiciar el artículo 3.º TCEE. Los objetivos que en él se establecen no dejan de ser simples premisas para el logro de los que constituyen la auténtica meta de la Comunidad, de modo que fundamentar en ellos el ejercicio de competencias subsidiarias supone una invocación directa de los objetivos del artículo 2.º (23).

Siendo, pues, el «desarrollo armonioso de las actividades económicas», la «expansión continua y equilibrada», la «estabilidad creciente» y «la elevación acelerada del nivel de vida» los objetivos cuyo cumplimiento puede dar lugar a acciones basadas en el artículo 235, es evidente que las instituciones comunitarias disfrutan de un muy amplio margen de apreciación discrecional en cuanto a la necesidad de esas acciones, su alcance y contenido. De hecho, resulta difícil imaginar una medida que, siempre que nos mantengamos en el dominio económico o social, ámbito material propio del Tratado CEE, no contribuya a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos o a promover el desarrollo económico. Conscientes de este potencial expansivo, los autores del Tratado se preocuparon de garantizar que cualquier Estado miembro pudiera oponerse a acciones que, según su criterio, no satisficieran los requisitos fijados por el propio artículo 235. En términos institucionales, esta cautela se plasma en la existencia de unanimidad en el seno del Consejo para la aprobación de las disposiciones propuestas por la Comisión (24). El procedimiento, aunque rígido si se compara con el voto por mayoría o mayoría cualificada con que normalmente se resuelven las

(22) *Vid.* por todos A. TIZZANO, «Los sviluppo delle competenze materiali delle Comunità Europee».

(23) *Ibidem*, p. 167.

(24) La consulta obligatoria al Parlamento y al Comité Económico y Social, por tener lugar también en procesos decisorios donde no se requiere unanimidad y por no ser los dictámenes emanados de ellos vinculantes para el Consejo no suponen un elemento adicional de rigidez en el procedimiento del artículo 235.

deliberaciones del Consejo a tenor del Tratado (25), no ofrece tantas dificultades como la revisión de éste, puesto que se trata de un procedimiento estrictamente comunitario, iniciado, gestionado y concluido sin la participación de los Estados miembros individual o colectivamente considerados. Por otro lado, tras los Acuerdos de Luxemburgo (26), la votación por unanimidad se ha convertido en regla casi general del proceso normativo comunitario, de forma que la elaboración de medidas «ex» artículo 235 no difiere en absoluto de la adopción de otras decisiones en las numerosas ocasiones en que uno o varios Estados miembros aducen un «interés vital» en alguna materia. Con estas observaciones queremos subrayar que las condiciones de índole procedimental introducidas por el Tratado en el empleo del artículo 235 no son de un rigor proporcional a la importancia material del mismo como factor de modificación de los límites competenciales que el propio Tratado impone.

Quedaría por determinar el sentido que debe darse a la expresión «poderes no previstos al respecto» y el tipo de disposiciones que el Consejo podrá arbitrar en virtud del artículo 235. Con relación al primero de estos puntos, la práctica comunitaria, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (27), ha consagrado una interpretación extensiva de la noción de carencia de poderes específicos, entendiéndose que la competencia subsidiaria es aplicable tanto a situaciones en que la competencia no esté expresamente atribuida a la Comunidad como a aquellas en que, estándolo, resulta insuficiente, así como a otros supuestos en que se planteen dudas sobre cualquiera de los anteriores extremos.

Un rápido repaso de la actuación comunitaria permite constatar que el artículo 235 ha proporcionado el soporte jurídico a acciones tan dispares entre sí como son la creación de nuevos órganos (28), la conclusión de acuerdos internacionales (29), la puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiación (30), o la ordenación de materias no sometidas originariamente a la disciplina comunitaria (31). La expresión jurídica de tales acciones es también diversa, ya que la Comisión y el Consejo se han servido al efecto de toda la gama normativa que el Tratado pone a su disposición —reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones—, y de actos de los denominados atípicos, como son las resoluciones o los programas. En resumen, las instituciones comunitarias disfrutan de una completa libertad en el ejercicio de las competencias subsidiarias por lo que hace a la forma

(25) *Vid. infra*.

(26) *Vid. infra*.

(27) CJCE, 12-7-1973, *aff.* 8/73 («Massey Ferguson»), *Rec.* 1973, pp. 897 y ss.

(28) *Vid.*, por ejemplo, Reglamento 337/75, DOCE L 39/1, de 13-2-1975, concerniente a la creación del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, y el Reglamento 1365/75, DOCE L 139/1, de 30-5-1975, relativo a la creación de la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

(29) *Vid.* Las Sentencias del Tribunal citados en la nota 17 del presente epígrafe. Igualmente, a título ilustrativo, pueden verse las exposiciones de motivos de los Acuerdos concluidos por la Comunidad con la India (DOCE L 328/81, p. 5) y con el Acuerdo de Cartagena y sus Estados miembros (DOCE L 153/84, pp. 1).

(30) *Vid.*, por ejemplo, la Decisión 78/870, de 16-10-1978, DOCE L 298/9, de 25-10-1978, sobre creación del instrumento financiero conocido como «Nuevo Instrumento Comunitario» o «facilidad Ortoli».

(31) Medio ambiente, desarrollo regional, etc.

y al objeto de las «medidas pertinentes», con la única condición de que las mismas no excedan del terreno económico en que se incardinan los objetivos de la Comunidad, cuyo cumplimiento justifica la aplicación del artículo 235.

El uso sistemático del artículo 235 por parte de la Comunidad no comenzó hasta 1972, año en que los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre de París, celebrada en el mes de octubre, acordaron intensificar los esfuerzos en pro de una más profunda integración europea, consolidando los vínculos ya establecidos y ampliando los ámbitos de la actividad comunitaria a fin de que ésta trascendiera su materialidad económica y se tradujera en un mayor bienestar humano. Esta voluntad política, indispensable para superar las limitaciones de los Tratados por métodos en que ha de acudir al veto unánime, se manifestaba inequívocamente en la Declaración Final de la Cumbre, en la cual los Estados miembros se pronunciaban en favor de «emplear de la manera más amplia posible todas las disposiciones de los Tratados, incluido el artículo 235 TCEE» para dar a la Comunidad el deseado impulso renovador. A partir de este momento, el artículo en cuestión no ha cesado de incrementar su influencia en el ordenamiento comunitario, bien como fundamento de actos aislados, cumpliendo un papel de instrumento jurídico destinado a rellenar vacíos competenciales dejados por los Tratados, bien como pilar clave en la articulación de conjuntos normativos coherentes que conforman políticas comunitarias sectoriales. De estas últimas cabría citar la política regional comunitaria, la política de investigación y desarrollo, las políticas comunitarias de protección del medio ambiente y de los consumidores, y las medidas que pretenden construir la unión económica y monetaria.

No queremos dar por concluido este epígrafe sin dejar planteada, siquiera esquemáticamente, la problemática que en nuestra opinión suscita el artículo 100 TCEE en el contexto de la atribución competencial a la Comunidad (32). La mayoría de los autores ven en este artículo la atribución de una competencia específica, probablemente en base a que se corresponde con uno de los objetivos comunitarios intermedios consignados en el artículo 3.º TCEE: «... la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común» (33). Sin embargo, creemos que el artículo 100 presenta características comparables a las propias del artículo 235 en la relativa a su finalidad, y, por tanto, debería ser analizado desde la perspectiva de las competencias subsidiarias. Efectivamente, si bien la competencia es expresa (y en ello no hay diferencia con el artículo 235) y tasada en su intensidad, su potencial extensión material es indefinida, pudiendo aplicarse a cualquier normativa nacional que incida en el funcionamiento del mercado común. Ello hace suponer que ambientes materiales en principio externos al Tratado pueden ser objeto de regulación

(32) Artículo 100: «El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, adoptará directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común (...).»

(33) *Vid.*, por todos, G. ISAAC, *Droit communautaire...*, *op. cit.*, p. 41, el cual, no obstante, destaca, siguiendo a P. LALUMIERE, el valor «totalitario» del artículo 100 y sus grandes posibilidades materiales.

comunitaria por medio del artículo 100, entre otros, por ejemplo, la legislación educativa, legislación procesal, ¿legislación penal?... Por otro lado, no debe olvidarse que otros artículos comunitarios consagran ya competencias específicas de armonización en sectores concretos (34), de suerte que el artículo 100 asumiría su papel subsidiario en defecto de atribución originaria o cuando así lo aconseje la evolución de la acción comunitaria. En suma, y por no alargarnos en una cuestión que escapa a nuestros fines en este trabajo, parece necesario revisar el concepto predominante en torno al artículo 100 TCEE, que, si por unas razones aparece como atribuyentes de una competencia específica en el sentido que aquí venimos manejando, por su posición en el esquema general de las competencias comunitarias resulta poseer un carácter complementario o subsidiario (35).

B. Competencias comunitarias en relación con las competencias nacionales

El reparto de competencias entre Estados miembros y Comunidades Europeas puede abodarse mediante la traslación al modelo comunitario de técnicas o criterios extraídos del Derecho internacional o del Derecho constitucional federal, según que se favorezca una u otra visión del fenómeno de integración europea. De ambas, es la hipótesis «federalista» la que mejor concuerda con el concepto mismo de «distribución competencial» y la que, en la práctica, más exactamente puede funcionar como estructura teórica a partir de la cual examinar las posiciones respectivas de las esferas competenciales estatal y comunitaria. No obstante, como acertadamente ha objetado algún autor, «no es factible llevar demasiado lejos la analogía sin deformar la realidad de las relaciones entre competencia comunitaria y competencia nacional» (36). El sistema comunitario, por su originalidad, es más complejo que los sistemas federales tradicionales, y da lugar a supuestos de hecho que no son explicables desde tal enfoque. Salvando, pues, estas distancias, veamos cómo la técnica de atribución específica y teleológica o funcional se concreta en un particular modo de repartición competencial.

Un primer material, muy próximo a la idea de soberanía nacional, se caracteriza por permanecer atribuida a la exclusiva responsabilidad estatal. En él se alinean, junto a materias como régimen de derechos y su tutela, defensa o relaciones internacionales puramente políticas, materias de tipo cultural y, en general, todas aquellas no previstas por los Tratados como

(34) Confrontar, por ejemplo, los artículos 49, 99 y 117 TCEE. Un análisis, conciso pero interesante, de la armonización de legislaciones en la Comunidad puede hallarse en N. BOUZA, «Modalidades de unificación y armonización de legislaciones en la CEE», en *Iniciación al estudio del derecho comunitario europeo*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1984, pp. 157 y ss., especialmente 168-181.

(35) Un método de armonización también específicamente previsto en el TCEE es el que se contiene en el artículo 220. No obstante, la diferencia de éste con los recogidos en el texto es esencial puesto que alude a comportamientos positivos de los Estados miembros fuera del marco de las instituciones comunes.

(36) *Vid.* J. V. LOUIS, *L'ordre juridique...*, *op. cit.*, p. 13 del mismo autor, una crítica a las tesis federalistas e internacionalistas, en *Les reglement, source directe d'unification des législations*, en la obra colectiva *Les instruments du rapprochement des législations dans la CEE*; Université Libre de Bruxelles, Bruselas, 1976, pp. 18 y ss.

escenario de acciones comunitarias. Igualmente deben reseñarse las que en los Tratados se consideran plenamente ajenas a la competencia de la Comunidad (37). Pero hay que hacer notar que hablamos de materias, en tanto que el ordenamiento comunitario se construye sobre el diálogo fines-medidas, y esta diferente aproximación tiene consecuencias no desdeñables. Fundamentalmente, se trata de que la competencia estatal, aunque exclusiva, no está exenta de límites formales en su ejercicio, ni de posibles limitaciones materiales futuras. Los tres Tratados incorporan una «cláusula de lealtad a la Comunidad» o «cláusula general de *stand-still*» (aunque en este último caso se exija no sólo una favorable actitud pasiva, sino también comportamientos activos positivos), en virtud de la cual «los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión (...), se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado» (art. 5 TCEE). Además, y en uso de una competencia implícita o subsidiaria, las Comunidades pueden vulnerar estos confines materiales, dictando normas que los regulen en interés del logro de los objetivos comunitarios. Finalmente, los principios generales del Derecho comunitario, tal y como se deducen de los Tratados y de su interpretación para el Tribunal de Justicia, se alzan también como límite a las competencias exclusivas nacionales.

En las restantes materias, de orden económico y social, las competencias se atribuyen a las Comunidades o a los Estados miembros de acuerdo, primero con el mecanismo denominado de «competencias concurrentes», acuñado en los modelos federales y, segundo, en términos de competencias compartidas o exclusivas de las Comunidades. En virtud del carácter concurrente de las competencias que se distribuyen entre ambos niveles, los Estados miembros conservan su capacidad legislativa y ejecutiva sobre aquellas materias en que los Tratados realizan una reserva competencial a favor de las Comunidades en tanto que éstas no «reclaman» su competencia mediante su ejercicio, dictando normas cuyo efecto indirecto es el de desplazar la competencia del nivel nacional a sede comunitaria(38). Evidentemente, es ésta la única solución correcta para ordenar el paso de una situación inicial en que los Estados disfrutaban de la totalidad de sus competencias a otra final en que un buen número de facultades normativas han sido trasladadas a las instituciones comunitarias. Dado el volumen cuantitativo de las medidas que han de ser elaboradas para desarrollar los textos fundacionales, es físicamente inviable tener todas ellas dispuestas para su entrada en vigor en un único momento temporal, por lo que una transferencia completa e instantánea de atribuciones al nivel comunitario sólo habría producido un bloqueo en su proceso de decisión y, lo que es más grave, un

(37) Por ejemplo, artículos 36, 222 y 223 TCEE.

(38) Se plantea aquí una discusión doctrinal sobre el auténtico titular de las competencias atribuidas a las Comunidades, pero todavía no ejercidas por ellas. Sin entrar en detalles que no interesan a nuestros fines, consideramos que la competencia así descrita es de titularidad comunitaria, siendo los Estados miembros tan sólo titulares de su ejercicio. Sobre el tema *vid.* V. CONSTANTINEXCO, *Compétences et pouvoirs...*, *op. cit.*, p. 190.

enorme vacío jurídico, puesto que la transferencia llevaría aparejada la nulidad de las normas internas opuestas al ordenamiento comunitario y la incompetencia de las autoridades nacionales para modificarlas. La transferencia paulatina, por el contrario, asegura la cobertura normativa, de fuente nacional o comunitaria, en todas las materias objeto de los Tratados, y permite a las Comunidades adoptar su producción legislativa, y por ende la correspondiente asunción de competencias, a la evolución y necesidades del proceso de integración.

Problema bien distinto es el de establecer las relaciones entre el espectro competencial comunitario y los ámbitos nacionales una vez que las Comunidades actualizan sus competencias aprobando las disposiciones en el ejercicio de aquellas. Como primera cuestión hay que señalar que el panorama es variable en el tiempo, justamente a causa de la progresividad que marca el proceso de transferencia. De ahí que resulte conveniente separar la competencia tal y como la prevén los Tratados de la parte de ella realmente asumida por las Comunidades. En ciertos casos, cuando la competencia está estrechamente definida en intensidad y extensión, las dificultades de identificación son menores. La aparición de las normas comunitarias determina el traspaso efectivo de la competencia y la correlativa sustracción de la misma de la esfera estatal. Sin embargo, y como consecuencia de la atribución competencial poco precisa, las cosas acostumbran a ser más complicadas. Tomemos un ejemplo. El artículo 49 TCEE estipula que: «... el Consejo (...), adoptará, mediante directivas o reglamentos, las medidas necesarias a fin de hacer progresivamente efectiva la libre circulación de trabajadores, tal y como queda definida en el artículo precedente, en especial: (sigue una lista de acciones en relación con la eliminación de obstáculos existentes en las legislaciones nacionales y con la colaboración entre las respectivas administraciones)». Se advierte, por un lado, que la atribución es funcional, y, por tanto, difusa en sus fronteras materiales. La competencia normativa así prevista podrá variar, para un mismo fin, dependiendo de la faceta material en que se proyecte. Pero es quizá más interesante observar que la regulación podrá provenir de dos tipos de actos, directivas o reglamentos, que difieren notablemente en sus efectos jurídicos. Los segundos excluyen cualquier desarrollo interno, salvo que el propio reglamento dispusiera lo contrario. Las primeras remiten forzosamente a normas nacionales de aplicación. Según se siga una u otra técnica legislativa, los Estados miembros dispondrán o no de competencias en una determinada materia. A ello hay que añadir que tanto los reglamentos como las directivas podrán tener una mayor o menor profundidad, lo cual influye igualmente en las correspondientes competencias nacionales.

Todavía más ilustrativo es el caso de los sectores que, según el Tratado CEE, deben encuadrarse en una política común. La instauración de tal política se presenta como un tránsito, continuo y progresivo, desde el punto de partida a una meta final, pasando por diversas etapas intermedias. En el período inmediatamente posterior a la entrada en vigor del Tratado, las competencias aún no han sido ejercidas por la Comunidad, por lo que los Estados siguen teniendo libertad para legislar sobre las materias incluidas, al menos en principio, en el ámbito funcional considerado. Bien es cierto que esta libertad no es absoluta, tanto en razón de las limitaciones que an-

teriormente apuntábamos para las competencias exclusivas de los Estados, como a causa de las posibles obligaciones que el Tratado pueda imponer directamente a los Estados. A medida que las instituciones comunitarias proyecten su actividad en las parcelas materiales comprendidas en el sector funcional, irán desposeyendo a los Estados de las oportunas competencias. En estas fases, el perfil competencial comunitario es irregular, ya que en un mismo sector se darán cita competencias exclusivas de la Comunidad, competencias ejercidas por los Estados Miembros a falta de reglas comunes, y competencias de ejecución previstas por las disposiciones comunitarias en favor de los Estados miembros. Incluso en esta enumeración pueden darse distintas alternativas. La competencia conservada por los Estados puede deberse a que la Comunidad no haya comenzado todavía a legislar sobre una materia o puede ser fruto de que la normativa comunitaria no haya agotado sus posibilidades, dejando a los Estados miembros competencias que éstos comparten con la Comunidad. Otro tanto podría decirse de las competencias de ejecución en que los Estados obran por cuenta de la Comunidad y que pueden oscilar desde las simples competencias de control hasta ciertas facultades normativas. El punto final del proceso se alcanzaría cuando la política común hubiera sido totalmente articulada, situación ésta que no puede valorarse del mismo modo para las tres políticas comunes que el Tratado contempla. También en esta etapa última coexistirían competencias estatales y comunitarias de distinta naturaleza: exclusivas, compartidas, de ejecución.

De lo anterior cabe extraer una conclusión principal. Consiste ésta en que sólo el análisis pormenorizado de las áreas de actuación de las Comunidades permite obtener una visión exacta de las competencias estatales y comunitarias. Por ello habrán de tomarse en cuenta, en primer término, las disposiciones de los Tratados y, por otro lado, la normativa comunitaria derivada de los mismos. Allí donde la Comunidad haya elaborado normas comunes, la competencia comunitaria será exclusiva, siempre que no se establezcan delegaciones en favor de los Estados miembros. En otros supuestos, las competencias se compartirían entre Comunidades y Estados miembros, estando la amplitud de los respectivos campos de acción subordinada a la forma en que la competencia comunitaria se haya ejercido. En este supuesto, será el criterio interno de distribución competencial, conjugado con la naturaleza de las actuaciones que en caso se prevén, el que establezca qué papel corresponde a los entes territoriales políticamente autónomos.

Las Instituciones Comunitarias

1. INTRODUCCION

Con la firma y posterior entrada en vigor de los Tratados fundacionales, se pone en funcionamiento una estructura institucional sin parangón en el contexto de las organizaciones internacionales convencionales. En efecto, a diferencia de lo que sucede en estas organizaciones, las Instituciones comunitarias disfrutan de un auténtico poder de decisión, surgido de la cesión de soberanía por parte de los Estados miembros.

Los Tratados fundacionales encomendaron la realización de las tareas confiadas a cada Comunidad a diferentes Instituciones. Así, el Tratado CECA, un modelo institucional cuatripartito con una Alta Autoridad, un Consejo Especial de Ministros, una Asamblea Común y un Tribunal de Justicia. Los Tratados de Roma, por su parte, prevén idénticas Instituciones para la CEE y la CEEA: una Asamblea, un Consejo, una Comisión y un Tribunal de Justicia. De acuerdo con la «Convención relativa a ciertas instituciones comunes de las Comunidades», firmada al mismo tiempo que los Tratados de Roma, las doce Instituciones recogidas en los Tratados se reducían a ocho al fusionarse las Asambleas y Tribunales de las trece Comunidades. El Tratado de Bruselas (8-4-1965), que entró en vigor en julio de 1967, puso fin a la dispersión institucional, sustituyendo los tres Consejos existentes por un Consejo único y fundiendo la Alta Autoridad y las Comisiones CEE y CEEA en una Comisión común para las tres Comunidades.

Aunque la denominación simbólica de «Comunidad Europea», aprobada por Resolución del Parlamento Europeo (16-2-1978) pueda hacer pensar lo contrario, la fusión de las Instituciones no significa una fusión de las Comunidades, cada una de las cuales mantiene una plena independencia jurídica. Prueba de ello es el hecho de que tales Instituciones no gozan de personalidad jurídica, la cual viene reconocida a cada Comunidad en su correspondiente Tratado constitutivo (art. 6.º TCECA; art. 210 TCEE; art. 184 TCEEA).

Sólo las cuatro Instituciones citadas reciben tal denominación en los textos fundacionales. Sin embargo, junto a ellas actúan otros órganos bien creados por los propios Tratados (Comité Consultivo CECA, Comité Econó-

mico y Social CEE o CEEA), bien instituidos por Tratados posteriores (COREPER, 8-4-1965; Tribunal de Cuentas, 22-7-1975), por disposiciones de Derecho derivado (Comités de gestión de las organizaciones de mercado de productos agrícolas, Comités consultivos) o, simplemente, por la voluntad de cooperación de los Estados miembros (Consejo Europeo). Todos ellos forman un conjunto orgánico que gravita en torno a las cuatro Instituciones principales, eje de la elaboración y aplicación de ordenamiento jurídico comunitario.

No es el objeto del presente estudio analizar la estructura internacional comunitaria, sino, por el contrario, establecer las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los bloques jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Es por ello que nuestra exposición se limitará a destacar los rasgos de las Instituciones comunitarias que pueden tener una mayor relevancia a estos fines (1).

2. EL CONSEJO

El Consejo es la Institución que incorpora los intereses estatales al proceso de decisión comunitario. Según estipula el Tratado de Fusión, cada Gobierno está representado en el Consejo por uno de sus miembros, misión que recae habitualmente en un Ministro. La formación por antonomasia del Consejo es la que reúne a los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, pero la creciente especialización de los temas a debate ha consagrado en la práctica la existencia de Consejos «sectoriales» a los que asisten Ministros de Agricultura, Industria, Transportes, etc.

La presidencia del Consejo la ejerce, por turno, cada uno de los Estados miembros, sucediéndose por períodos de seis meses de acuerdo con el orden alfabético del nombre de los Estados miembros en sus respectivos idiomas oficiales. Durante el período de una Presidencia, todos los Consejos, el COREPER y los órganos intergubernamentales son presididos por el mismo Estado. Aunque el Presidente del Consejo no tiene autoridad jerárquica sobre los demás representantes, goza de una influencia afectiva que se refleja en los resultados de las reuniones de cada período, muy diferentes según cual sea el país que ostente la Presidencia.

Las reuniones del Consejo son convocadas por su Presidente, a iniciativa propia o a solicitud de un miembro del Consejo o de la Comisión, Institución que puede hacerse representar en el Consejo salvo decisión en contrario de éste. Es también el Presidente quien establece el orden del día, no siendo las sesiones del Consejo públicas, salvo que el Consejo decida en contra por unanimidad.

En el desarrollo de sus funciones, el Consejo está asistido por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) (2), órgano previsto como po-

(1) Para un estudio en profundidad de las Instituciones comunitarias, *vid.*, por todos, J. MEGRET (Director): *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 9, «L'assemblée, le conseil, la commission, le comité économique et social», y vol. 10, «La cour de justice, les actes des institutions», Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1979 y 1983.

(2) *Vid.* A. MANGAS: *El Coreper, Instituto de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1979.

sibilidad en los Tratados de Roma, pero creado oficialmente por el Tratado de Bruselas. El COREPER está compuesto por representantes permanentes de los Estados miembros (uno por país, generalmente un alto funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores), cuya situación es prácticamente la de un embajador acreditado ante un Estado extranjero. Individualmente, el representante permanente es el vínculo entre las Instituciones de la Comunidad y su Gobierno. Colectivamente, en unión de sus colegas de los restantes Estados, participa en la acción comunitaria interviniendo en la adopción de los actos dictados por el Consejo.

En el ejercicio de sus funciones, el COREPER debate, con anterioridad a su examen por el Consejo, los temas que serán incluidos en el orden del día. Si los representantes permanentes llegan a un acuerdo unánime sobre una materia, ésta se inscribe en la «lista A» del orden del día del Consejo. En principio, los Ministros no volverán a discutir sobre los asuntos de esta lista, que son aprobados formulariamente en la sesión del Consejo. No obstante, cualquier Estado miembro puede expresar su opinión particular sobre las materias contenidas en la lista A con ocasión de su aprobación, quedando la posibilidad de reabrir el debate, en cuyo caso el tema es retirado del orden del día para su examen posterior. Con los asuntos en que no se llegue a un acuerdo en el seno del COREPER, o cuya especial naturaleza exija su examen por el Consejo, se forma la lista B, núcleo de los debates del Consejo.

Las competencias del Consejo son mucho más amplias en el ámbito del Tratado CEE que en el Tratado CECA, donde solamente formula opiniones (*avis*) y, en raras ocasiones, adopta decisiones. En el Tratado CEE, por el contrario, es el Consejo el órgano que asume la potestad normativa, que comparte, en proporción muy inferior, con la Comisión. Las facultades del Consejo en el Tratado CEE son las siguientes:

- Coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros (art. 145).
- Formalizar las relaciones exteriores de la Comunidad (arts. 113, 114, 228, 237 y 238 TCEE).
- Adoptar decisiones de índole constitucional (arts. 138 y 201 TCEE).

Es interesante destacar que las decisiones del Consejo son fruto de votaciones, para cuya aprobación el Tratado ha dispuesto diferentes mayorías:

— Decisión por mayoría simple.—Es la regla general, salvo que el Tratado establezca una mayoría cualificada o la unanimidad (art. 148 TCEE). En las votaciones por mayoría simple se atiende únicamente al número de miembros del Consejo.

— Decisión por mayoría cualificada.—Para este tipo de decisiones, los votos de los diferentes países se ponderan del modo siguiente:

- Francia, Gran Bretaña, Italia, RFA.—Diez votos c. u.
- España.—Ocho votos.
- Bélgica, Grecia, Holanda, Portugal.—Cinco votos c. u.

- Dinamarca, Irlanda.—Tres votos c. u.
- Luxemburgo.—Dos votos.

Para obtener la mayoría cualificada, una decisión debe adoptarse por cincuenta y cuatro votos cuando sea tomada sobre propuesta de la Comisión y por cincuenta y cuatro votos que expresen el voto favorable de al menos ocho Estados en los demás supuestos (3).

— Decisión por unanimidad.—El procedimiento de votación es el previsto por el Tratado, pero no exactamente el seguido en la práctica por el Consejo. Como consecuencia de la «crisis de la silla vacía» producida en el año 1965 tras la retirada del representante francés del Consejo, se concluyó entre los Estados miembros el llamado Acuerdo de Luxemburgo, en virtud del cual los Estados se comprometían a no obligar a un Estado miembro a aceptar una decisión tomada por mayoría simple o cualificada con su voto en contra cuando la materia objeto del debate fuese calificada por dicho Estado como de vital interés. Se impuso así la regla del consenso en las decisiones del Consejo, responsable en buena medida de algunos de los problemas más acuciantes de la Comunidad, al seguirse una política de mínimos aceptables para todos que, en último extremo, no resultan beneficiosos para nadie. Debe subrayarse, no obstante, que en 1974 Francia propuso una mayor flexibilización del procedimiento del Acuerdo de Luxemburgo que ha permitido en los últimos años la adopción de decisiones por las mayorías previstas en el Tratado en ciertas materias.

3. LA COMISION

La Comisión es el elemento más original de la estructura institucional de las Comunidades Europeas. Su misión, que en nada se asemeja a la del Secretario General en las organizaciones internacionales convencionales, no consiste tan sólo en gestionar las actuaciones de la Comunidad, sino que, por el contrario, sus características y las funciones que le atribuyen los Tratados hacen de ella el auténtico motor del proceso de integración europea.

La Comisión es un órgano de carácter supranacional al que corresponde expresar el interés general de la Comunidad. Está compuesta por diecisiete miembros, designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados de entre sus nacionales en razón de su personal cualificación. El número de Comisarios de la misma nacionalidad no puede ser superior a dos, cifra convenida para los Estados considerados «grandes» —Francia, Gran Bretaña, Italia, RFA y España (4)—, debiendo haber, al menos, un nacional de cada Estado miembro. La duración del mandato es de cuatro años, renovables, pudiendo interrumpirse el mismo por dimisión voluntaria o dimisión de oficio. Siendo la Comisión una Institución estrictamente comunitaria, sus miembros no pueden recibir ni solicitar instrucciones de los Estados de que procedan, ni intentar influir en otros miembros. En definitiva, se pretende que los Comisarios ejerzan sus funciones con absoluta independencia.

(3) Artículo 14 del Acta de Adhesión de España y Portugal.

(4) Como se podrá observar a lo largo de la exposición, en algunas Instituciones España tiene consideración de Estado «grande», mientras que en otras se le considera Estado «medio».

Al frente de la Comisión se encuentra su Presidente, que junto con los seis Vicepresidentes es designado por un periodo de dos años. El Presidente se encarga de la coordinación de los trabajos de la Comisión y de su representación cara al exterior. El funcionamiento de la Comisión se basa en el principio de colegialidad. Las competencias que le confieren los Tratados y el Derecho derivado son desempeñadas colectivamente por el conjunto de sus miembros. Las decisiones deben adoptarse por mayoría absoluta, aunque en la práctica, y especialmente, en el marco del Tratado CEE, se busca la decisión por consenso o por amplia mayoría.

Cada Comisario tiene responsabilidad particular sobre un determinado sector de la actividad de la Comunidad, en cuyo ámbito dirige los correspondientes servicios de la Comisión. A este respecto cabe señalar que a partir de 1975 se ha producido una modificación en el funcionamiento colegiado de la Comisión. En la situación actual, y respetándose en cualquier caso el principio de responsabilidad colegiada, la Comisión está autorizada a habilitar a sus miembros para tomar en su nombre, y bajo control, medidas de gestión o de administración, claramente definidas, dentro de sus respectivos sectores.

Para el desarrollo de su actividad, la Comisión dispone de un importante aparato administrativo que le es propio, y en el que se incluyen el Secretario General, el Servicio Común de intérpretes, el Servicio de Unión Aduanera, la Agencia suministradora Ematom, la Oficina de Estadística y las Direcciones Generales que, en número de veinte, llevan a cabo las distintas tareas encomendadas a la Comisión:

— D. G. I: Relaciones exteriores.—Se encarga de las diversas facetas de las relaciones exteriores de la Comunidad, según una clasificación por grupos de países.

— D. G. II: Asuntos económicos y financieros.—Tiene a su cargo los aspectos relativos al estudio de la situación económica mundial, o al análisis de los cambios estructurales en la Comunidad y de las políticas monetarias de los Estados miembros.

— D. G. III: Mercado interior y asuntos industriales.—Se ocupa principalmente de los temas relacionados con la industria y el desarrollo.

— D. G. IV: Competencia.—Desempeña las funciones necesarias para la realización de una política general de competencia, tratando de evitar, sobre todo, las prácticas prohibidas por el Tratado.

— D. G. V: Empleo, asuntos sociales y educación.—Tiene encomendados todos los asuntos relacionados con la política de empleo, relaciones laborales, condiciones de vida y de trabajo, seguridad social, Fondo Social Europeo, así como de la coordinación con otras Direcciones Generales con interés en los asuntos sociales.

— D. G. VI: Agricultura.—Constituye una de las piedras angulares de la CEE, teniendo encomendados todos los temas relativos a la agricultura: organizaciones de mercados, estructura agrícola y medio ambiente, legislación agrícola y asuntos internacionales.

— D. G. VII: Transporte.—Su tarea consiste en asegurar la redacción y mejora de la política común de transporte, tal y como dictan los artículos 3.º y 74 a 84 del Tratado de Roma.

— D. G. VIII: Desarrollo.—Es responsable de redactar y mejorar la política de cooperación con los países en vías de desarrollo.

— D. G. IX: Personal y administración.—Le concierne lo referente a la política de personal y la instrucción profesional de la plantilla, así como la documentación, información, reproducción y distribución de documentos y biblioteca.

— D. G. X: Información.—Tiene como fines informar al público, en los Estados miembros, de las actividades de la Comunidad, satisfaciendo las peticiones de información y estimulando el interés público e informar a los países no miembros del desarrollo de la Comunidad y sus políticas.

— D. G. XI: Medio ambiente, protección de los consumidores y seguridad general.—Se ocupa de la lucha contra la contaminación y la conservación de la naturaleza, así como de las garantías para los consumidores frente a los posibles abusos de los productores.

— D. G. XII: Ciencia, investigación y desarrollo.—Tiene a su cargo la política de investigación y desarrollo, la colaboración con los centros nacionales y las relaciones exteriores en este campo.

— D. G. XIII: Mercado de información e innovación.—Se encarga de la información tecnológica y evaluación de técnicas nuevas, así como de la gestión de la información.

— D. G. XIV: Pesca.—Es responsable, por lo que a la pesca se refiere, de los recursos internos y temas internacionales junto con las estructuras, legislaciones, ayudas y medidas nacionales.

— D. G. XV: Instituciones financieras y fiscalidad.—Le compete todo lo relativo a bancos, mercados de valores y demás instituciones financieras, además de los aspectos tributarios.

— D. G. XVI: Política regional.—En ella se refleja la diversidad de tareas relacionadas con la política regional que van desde el estudio de las tendencias regionales de la Comunidad a la realización de las decisiones del Fondo de Desarrollo Regional.

— D. G. XVII: Energía.—Lleva a cabo las funciones relativas a la estructura del mercado de la energía y medidas de intervención, junto con los proyectos, balances y estudios en este campo.

— D. G. XVIII: Crédito e inversiones.—Es responsable de la administración de fondos de la CECA, así como de los préstamos procurados por la CECA y el Ematom.

— D. G. XIX: Presupuesto.—Su principal tarea consiste en la preparación del presupuesto anual y el suministro de estimaciones financieras que cubran los años siguientes.

— D. G. XX: Control financiero.—Realiza el control financiero de todos los gastos y rentas aprobados por la Comisión, disfrutando, además, de plenos poderes para revisar todos los ingresos de la Comunidad.

En total cuenta con cerca de 10.000 funcionarios que forman el grueso de los medios personales empleados por las Comunidades Europeas.

Las competencias de la Comisión varían sensiblemente del Tratado CECA a los Tratados CEE y CEEA. En el primero, la Alta Autoridad (actual Comisión) es el órgano decisorio casi con exclusividad, en tanto que en los segundos, buena parte de este papel central ha ido a parar a manos del Consejo. Como hiciéramos en el anterior apartado, nos ceñiremos a los poderes que detenta la Comisión en el Tratado CEE, por ser el más relevante en el contexto de este estudio:

1. Poder de decisión y dictamen.—Sin perjuicio de las más amplias facultades del Consejo en el terreno de la decisión comunitaria, la Comisión tiene atribuidas ciertas competencias propias en algunas materias previstas por el Tratado: artículos 155, 13, 51, etc. De igual modo, la Comisión podrá formular recomendaciones y opiniones aun cuando el Tratado no los establezca expresamente: artículos 155, 189.

2. Poderes de control y sanción.—La Comisión ha sido definida como «guardiana de los Tratados». En efecto, y según el artículo 155 TCEE, la Comisión «vela por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de aquellas adoptadas por las Instituciones en virtud del mismo». Para ello, la Comisión ejerce una función de control, pudiendo solicitar cuanta información precise a los Estados miembros y a las empresas (artículos 213, 79, 89, etc.). En segundo término, la Comisión asume atribuciones en el campo de la sanción, que se articulan directamente, mediante sanciones impuestas a empresas o particulares (art. 87, entre otros), o directamente, gracias a la legitimación de la Comisión para recurrir ante el Tribunal de Justicia contra aquellos Estados que violen las obligaciones que les incumben según el Tratado (art. 169). Finalmente, corresponde a la Comisión controlar la aplicación de las cláusulas de salvaguardia a que los Estados pueden acogerse en las materias y circunstancias previstas en el Tratado (arts. 25, 108, 226, etc.).

3. Poder de iniciativa.—Es ésta tal vez la facultad más destacada que tiene atribuida la Comisión. Como regla general, todos los actos que el Consejo apruebe han de ser precedidos de una proposición de la Comisión (son excepciones, entre otras, las previstas en los artículos 126 y 237), que ésta presentará por propia iniciativa o a petición del Consejo. Según el artículo 149 TCEE, cuando la proposición de la Comisión sea necesaria para la adopción de un acto del Consejo, éste no podrá decidir de forma que suponga modificación de la proposición más que actuando por unanimidad. El mismo artículo establece en su último párrafo que en tanto el Consejo no se haya pronunciado definitivamente sobre la proposición, la Comisión puede introducir en ella cualquier variación, especialmente cuando la Asamblea así lo haya recomendado en ejercicio de sus facultades consultivas. No obstante, este planteamiento literal, según el Tratado, se ha visto alterado como consecuencia de los Acuerdos de Luxemburgo.

4. Poderes de decisión delegados por el Consejo.—La Comisión puede recibir delegaciones del Consejo para la ejecución de las normas que éste elabore (art. 155 TCEE) (5). Esta delegación, tal y como ha expresado el Tribunal de Justicia, debe ser interpretada ampliamente, según «la economía general del Tratado» y las exigencias de la práctica, y no en el sentido literal de la habilitación (6). Sin embargo, el Consejo ha querido que estos poderes se ejerzan en unión con los gobiernos de los Estados miembros, lo que ha conducido a la creación de diversos comités de representantes gubernamentales, situados alrededor de la Comisión. Entre ellos destacan los comités de gestión, en las organizaciones de mercados agrícolas, existiendo uno para cada categoría de productos. Cuando la Comisión va a tomar una medida de aplicación, somete el proyecto al comité, quien emite un dictamen por mayoría cualificada (los votos se ponderan igual que en el Consejo) no vinculante para la Comisión. Pero si ésta se separa del dictamen, se puede recurrir al Consejo, que en un plazo de un mes puede reformar la decisión de la Comisión. En otro caso, la decisión de la Comisión es definitiva. El éxito de estos Comités ha llevado a la creación de los Comités de Reglamento, cuya composición y funcionamiento son similares, si bien ejercen sus funciones en otras políticas comunitarias.

5. Poderes en materia de relaciones internacionales de la Comunidad.—En este sentido, la Comisión puede concluir acuerdos de cooperación en nombre de la Comunidad (art. 128), negocia Tratados con terceros países y organizaciones internacionales y ejerce destacadas funciones en el contexto de la política comercial común (arts. 111 y 113).

6. Poderes de administración y gestión.—La Comisión está encargada de la administración comunitaria y gestiona tanto los Fondos estructurales de la Comunidad (FEOGA, FSE, FEDER) como el Fondo Europeo de Desarrollo, vinculado a las Convenciones de Lomé (la última de ellas, LOME III, fue firmada en diciembre de 1984).

4. EL PARLAMENTO

El Parlamento, nombre que sustituye al originario de «Asamblea», en virtud de una Resolución del propio Parlamento en 1962, es la instancia de representación de los pueblos de la Europa comunitaria. En ella no se hallan representados los Gobiernos de los Estados miembros, sino sus ciudadanos, quienes, desde 1979, eligen por sufragio universal a los parlamentarios europeos.

En una primera etapa, y de acuerdo a lo dispuesto en los Tratados, el Parlamento se componía de delegados elegidos por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros por el procedimiento que cada Estado arbitrara. Posteriormente, y también de acuerdo con el texto de los Tratados, se establecieron las consultas entre los Estados miembros que habrían de con-

(5) El Acta Unica Europea, mediante la modificación del artículo 145 TCEE, establece la atribución, por parte del Consejo a la Comisión, de poderes de ejecución de las normas que establezca.

(6) TJCE, Sentencia «Sté CAM», Rec. 1975, p. 1.404, entre otras.

cluir al compromiso internacional adoptado por el Consejo formado por los «representantes de los Estados, actuando por unanimidad» el 20-9-1976. Este Acta, sometida a ratificación de los Estados miembros, contiene dos tipos de disposiciones:

1. Relativas a la operación electoral.—La elección deberá estar presidida por el principio del sufragio universal directo, pero el sistema concreto, «a la espera de que se elabore un procedimiento electoral uniforme», será fijado por cada Estado miembro. Hasta la fecha no se ha conseguido diseñar este sistema general. Un proyecto recientemente adoptado por la Asamblea (7) prevé, entre otras cuestiones, que la elección se celebrará en base a criterios de representación proporcional y en el marco de circunscripciones regionales, debiendo elegirse en cada circunscripción un mínimo de tres y un máximo de diez parlamentarios.

Aparte del tema referente al procedimiento de elección, el Acta de 1976 determina el número total de parlamentarios, que se sitúa en 410 (actualmente, los parlamentarios son 518), doblándose el número fijado inicialmente por los Tratados. Estos 518 parlamentarios se distribuyen por países del siguiente modo:

- Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia: 81 escaños c. u.
- España: 60 escaños.
- Holanda: 25 escaños.
- Bélgica, Grecia y Portugal: 24 escaños c. u.
- Dinamarca: 16 escaños.
- Irlanda: 15 escaños.
- Luxemburgo: seis escaños.

Si bien en el seno del Parlamento no se reúnen por nacionalidades, sino por grupos políticos formados, en base a criterios ideológicos, con un mínimo de 21 parlamentarios, como regla general, o con 15 ó 10 diputados, si representan, respectivamente, a dos o tres Estados. En la actualidad conviven nueve grupos políticos que representan las ideologías reinantes en los doce países comunitarios: socialista, popular europeo, demócrata-cristiano, demócratas europeos, comunista y afines, liberal democrático y reformador, unión de demócratas europeos, arco iris, derechas europeas y no inscritos.

2. Relacionadas con el estatuto de los parlamentarios.—El Acta de 1976 contiene un muy reducido número de disposiciones aplicables al parlamentario europeo, remitiéndose a las legislaciones nacionales para cuestiones como edad de voto, elegibilidad, etc. Si se fija la duración y naturaleza del mandato de los elegidos europeos. El parlamentario ocupará su escaño por un periodo de cinco años y votará individual y personalmente, no pudiendo estar sujeto a mandato imperativo ni recibir instrucciones.

(7) DOCE C 61, de 5-4-1982.

Igualmente se establece la posibilidad de acumular los mandatos europeo y nacional (Alemania, por ejemplo, prohibió esta acumulación en 1980) y se determina el cuadro de incompatibilidades, entre las que se incluyen la pertenencia al Gobierno de un Estado miembro, a la Comisión o a otra Institución comunitaria. Por último, el parlamentario por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones e inviolabilidad.

Igual que cualquier parlamento de un estado democrático, el Parlamento europeo funciona en pleno y en comisiones. El pleno se reúne durante una semana cada mes (excepto en agosto), reservándose las tres semanas restantes, una a las reuniones de los grupos políticos y las otras dos a reuniones de comisión, existiendo en estos momentos dieciocho comisiones permanentes, entre las que podemos mencionar las de agricultura, pesca y alimentación; asuntos económicos, monetarios y de política industrial; energía, investigación y tecnología; asuntos sociales y empleo; política regional y de ordenación del territorio; transportes; medio ambiente, salud pública y protección del consumidor, etc.

Como ya sucediera con otras Instituciones, los Tratados de Roma difieren del de París en cuanto a las competencias atribuidas al Parlamento. Este último confería a la Asamblea un poder de control *a posteriori* de los actos de la Alta Autoridad, mientras que los Tratados CEE y CEEA amplían el marco de funciones del Parlamento, asignándoles poderes de deliberación y control. Por otra parte, la implantación del sistema de «recursos propios» para sustituir al sistema de contribución financiera por parte de los Estados miembros ha supuesto la concesión de un mayor margen de maniobra a la Asamblea. Actualmente, las funciones del Parlamento son de tres tipos:

1. Consultivas.—El Parlamento debe ser consultado por el Consejo con anterioridad a la aprobación de proposiciones sometidas a su consideración en aquellas materias en que así lo prevea el Tratado. El dictamen del Parlamento no es vinculante, como tampoco lo son las Resoluciones u Opiniones en que la Cámara manifiesta su posición sobre una cuestión por propia iniciativa. Diversas acciones han tendido a ampliar esta faceta de las competencias parlamentarias. Entre ellas cabe destacar el llamado «procedimiento de concertación», diseñado en la «Declaración Común de la Asamblea, el Consejo y la Comisión» de 4-3-1975. Esta declaración determina que el procedimiento de concertación se aplicará para los «actos comunitarios de carácter general que tienen implicaciones financieras notables y cuya adopción no viene impuesta por actos ya existentes», lo cual permite al Parlamento ser oído a título consultivo cuando su opinión se separe de lo mantenido por el Consejo en materias financieras. En la misma línea se sitúa la práctica seguida por la Comisión, que remite al Parlamento copia de todas las proposiciones que eleva al Consejo, aunque ello no resulte preceptivo a tenor de los Tratados (8).

2. Funciones presupuestarias.—Los Tratados fundacionales no acordaban a la Asamblea grandes poderes en materia presupuestaria. A excep-

(8) El Acta Unica Europea contempla un procedimiento de cooperación entre el Consejo y el Parlamento para la adopción de actos basados en determinados artículos.

ción de la habitual elaboración de su propio balance de gastos, la única facultad del Parlamento era la de presentar propuestas de modificación de los proyectos de presupuestos elaborados por el Consejo. Tras el paso al sistema de «recursos propios», y en base a lo estipulado por sucesivos Tratados (22-4-1970 y 22-7-1975), el Parlamento ha visto incrementadas sus competencias, que se han extendido a la posibilidad de enmendar los gastos no obligatorios (aquellos que no son consecuencia automática de una disposición comunitaria) o de acrecentar su volumen. Respecto de los gastos obligatorios, el Parlamento podrá enmendar el proyecto de presupuesto y, siguiendo un proceso en el que el Consejo y Parlamento se pronuncian sobre sus respectivas posiciones, aprobar o rechazar el texto finalmente presentado a votación.

3. Funciones de control.—El Parlamento puede desarrollar esta función a través de instrumentos que no suponen exigencia de responsabilidad de otras Instituciones: cuestiones orales o escritas, debates sobre el Informe Anual de la Comisión o sobre su Programa de actuación, así como sobre los informes que le remita el Consejo, etc. Pero también tiene a su disposición un instrumento que implica exigencia de responsabilidad política de la Comisión: la moción de censura.

Hasta el momento no se ha adoptado ninguna moción de censura, ya que políticamente no resulta rentable. En realidad, la caída de la Comisión no puede aportar un gran beneficio al Parlamento, sino que en todo caso sería la expresión de un enfrentamiento con el Consejo. Ante la imposibilidad de presionar sobre éste, el Parlamento sólo puede actuar contra la Comisión.

5. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal de Justicia está compuesto por trece jueces, asistidos de seis abogados generales, cuyas condiciones de designación son prácticamente las mismas que se estipulan para aquéllos (arts. 165 y 167 TCEE). Los jueces son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros «entre aquellas personalidades que ofrezcan todas las garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales, o que sean jurisconsultos de reconocida competencia» (art. 167).

Es significativo que la designación no esté condicionada a criterios de nacionalidad, aceptándose convencionalmente que debe haber un juez natural de cada Estado miembro como mínimo, pero pudiendo darse el caso, como de hecho es obligado que suceda, de que se elijan varios jueces de un mismo Estado miembro. La duración del mandato es de seis años, siendo posible la reelección. El Tribunal se renueva parcialmente cada tres años, afectando la medida, alternativamente, a siete y seis jueces y a la mitad de los abogados generales. De acuerdo con el Estatuto del Tribunal (de fecha, en la CEE, 17-4-1957), la independencia de los jueces se funda en tres principios generales: las deliberaciones son secretas; las resoluciones se adoptan por mayoría cuando, en raras ocasiones, no se alcanza la unanimi-

dad; las sentencias son suscritas por todos los jueces que hayan tomado parte en la deliberación, no expresándose los votos particulares disidentes. Los jueces designan de entre ellos al Presidente del Tribunal, por un periodo renovable de tres años. Las funciones del Presidente son muy amplias, destacando las de dirección de los trabajos del Tribunal, la distribución de los asuntos entre las diferentes salas y la designación de los jueces instructores (*rappporteur*). No vamos a detenernos aquí en la figura del abogado general, pese a su importancia en el contenido comunitario, ya que, para los fines que perseguimos, su papel no presente mayores elementos de interés. El Tribunal actúa en Pleno y en Salas, de las que en la actualidad existen cinco (9).

Como espacio jurídico sometido a un Derecho que se pretende común, las Comunidades se han dotado de un sistema judicial que no sólo garantiza «el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados» (arts. 164 TCEE, 136 TCEEA, 31 TCECA), sino también la unidad de aplicación del ordenamiento comunitario. De ahí que puedan diferenciarse cuatro funciones del Tribunal:

— Función internacional.—Los tratados que crean las Comunidades Europeas son, en sí mismos, instrumentos típicos de derecho internacional. Cada Estado miembro, por tanto, se reservaba el derecho de denunciar ante el Tribunal las violaciones que los demás Estados miembros puedan cometer contra los Tratados. En este aspecto, el Tribunal comunitario tiene un carácter exclusivo, ya que ningún tema que, según los Tratados afecte a la Comunidad, puede presentarse ante otro tribunal internacional.

— Función constitucional.—Partiendo de la base de que los Tratados fundacionales son, en cierta medida, la Constitución de las Comunidades, el Tribunal de Justicia viene a desempeñar funciones análogas a las que, a nivel estatal, ejerce un tribunal constitucional, dado que, según el artículo 169 TCEE, compete al Tribunal verificar el cumplimiento por parte de los órganos comunitarios y de los Estados miembros de los derechos y obligaciones que se desprenden de los Tratados.

— Función administrativa.—El Tribunal conoce de las demandas que se refieren a actos de los funcionarios cuando éstos incurran en abuso de poder, infracción de la ley o del procedimiento o falta de competencia. Este procedimiento no autoriza al Tribunal a asumir funciones propias del ejecutivo, por lo que serán los órganos normativos quienes habrán de emitir las disposiciones pertinentes cuando por una sentencia del Tribunal haya quedado anulada una norma anterior.

— Función reguladora.—En virtud de los recursos prejudiciales, el Tribunal centraliza la misión de proporcionar una sola interpretación verdaderamente auténtica del derecho comunitario.

En un intento de armonizar la eficacia del sistema judicial comunitario con la soberanía jurisdiccional de los Estados miembros, los autores de los

(9) El Acta Unica Europea, mediante la introducción del artículo 168 A, permite agregar al Tribunal de Justicia un órgano jurisdiccional encargado de conocer en primera instancia determinadas categorías de recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas.

Tratados diseñaron un mecanismo de doble repartición de competencias. Así, la aplicación material del Derecho comunitario compete a la vez a las jurisdicciones nacionales y al Tribunal de las Comunidades. Sin embargo, la interpretación del Derecho comunitario está reservada, en principio, al órgano jurisdiccional de las Comunidades.

En el plano material, las competencias del Tribunal son de atribución, esto es, carece de una competencia general que le permite entender de todos los recursos que se interpongan en relación con el Derecho comunitario. Al contrario, son los jueces nacionales quienes se erigen en instancias de derecho común para la aplicación del Derecho de las Comunidades. Corresponde a los Tribunales nacionales entender del conjunto de litigios entre particulares, entre los particulares y el Estado e, incluso, entre los particulares y las Comunidades en materia contractual, siempre que, obvio es señalarlo, las materias objeto del contencioso se encuentren reguladas por normas comunitarias. Hay que hacer notar que la competencia del juez nacional para aplicar el Derecho comunitario se funda en la concepción de que éste es parte integrante del orden jurídico de los Estados miembros, disfrutando de primacía sobre el ordenamiento interno. Por ello, el juez debe aplicar obligatoriamente el Derecho comunitario para resolver los procesos en que éste pueda ser aplicable, prescindiendo, en su caso, de las normas nacionales contrarias al mismo.

La competencia de atribución del Tribunal de Justicia se concreta en los que se ha venido a denominar el sistema de recursos (10), a través del cual se cubren las distintas formas de actuación del citado Tribunal y sus relaciones con las demás Instituciones, los Estados miembros y las personas físicas y jurídicas. Dentro de dicho sistema existen una serie de vías dirigidas a controlar los actos de las Instituciones (recursos de anulación, excepción de ilegalidad, recurso por inacción, recurso por responsabilidad extracontractual), así como otras a través de las cuales se pretende controlar los actos de los Estados miembros (recurso por incumplimiento, sin olvidar la cuestión prejudicial). Todas ellas, por no mencionar sino las que pueden tener más relevancia a los efectos del presente estudio:

— Recurso de anulación (art. 173 TCEE).—A través de él se cuestiona la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión, que no sean recomendaciones o dictámenes. A tal fin, el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre los recursos planteados, en un plazo de dos meses desde la publicación o notificación del acto, por incompetencia, quebrantamiento de las formas sustanciales, violación del Tratado, o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o abuso de poder. El recurso lo pueden interponer el Consejo, la Comisión, los Estados miembros e, incluso, las personas físicas o jurídicas cuando los actos les afecten directa o individualmente.

— Excepción de ilegalidad (art. 184 TCEE).—Cualquier persona parte en un recurso ante el Tribunal de Justicia contra una decisión individual que

(10) En la redacción del presente estudio se sigue a C. F. MOLINA DEL POZO: «El poder judicial y la integración de España en las Comunidades Europeas», en el *Poder Judicial*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, pp. 2092 y ss.

se le ha dirigido, puede plantear por vía incidente, ante dicho órgano jurisdiccional la ilegalidad del acto general en el que la decisión se basa, siempre que se trata de un reglamento. La declaración de ilegalidad no produce la anulación del acto, sino sólo la inaplicabilidad.

— Recurso por inacción (art. 175 TCEE).—Lo pueden plantear los Estados miembros o las Instituciones comunitarias en los casos en que aprecien que el Consejo o la Comisión, violando los Tratados, no se han pronunciado sobre una determinada cuestión, cuando tenían obligación de hacerlo. Las personas físicas o jurídicas pueden utilizar esta vía de recurso siempre que esa falta de actuación les afecte directa y personalmente. Para que sea admisible es necesario el requerimiento previo a la Institución de que se trata. Si en dos meses dicha Institución no se ha pronunciado, el recurso podrá interponerse en un nuevo plazo de dos meses.

— Recurso por responsabilidad extracontractual (arts. 178 y 215-2 TCEE).—En base al principio de responsabilidad de la Comunidad por los daños causados por sus Instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones, el Tribunal de Justicia puede condenarla a reparar dichos daños. Este recurso permite sancionar la ilegalidad de un acto positivo o una abstención de las Instituciones mediante el pronunciamiento por daños en beneficio de aquel a quien la ilegalidad ha causado un perjuicio.

— Recurso por incumplimiento (arts. 169 y 170 TCEE).—Se dirige contra los Estados miembros cuando se estima que han faltado a las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado. Pueden interponerlo la Comisión o los Estados miembros. Si es la Comisión la que estima que un Estado miembro no ha cumplido con sus obligaciones, emitirá un dictamen motivado, ofreciendo a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado no se atiene al dictamen, la Comisión puede acudir al Tribunal de Justicia. En caso de que sea otro Estado el que estime el incumplimiento, deberá someter el asunto a la Comisión. Esta emitirá un dictamen motivado una vez que los Estados interesados hayan podido presentar sus observaciones en procedimiento contradictorio. Si en un plazo de tres meses, la Comisión no ha emitido el dictamen, queda expedita, para el Estado miembro, la vía de recurso ante el Tribunal de Justicia.

— Cuestión prejudicial.—Constituye un mecanismo de consulta entre los Tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia diseñado con el objeto de facilitar la aplicación uniforme y coherente del Derecho comunitario. De acuerdo con el artículo 177 TCEE:

«El Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse a título prejudicial:

- a) Sobre la interpretación del presente Tratado.
- b) Sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad.
- c) Sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, siempre que dichos estatutos así lo prevean.

Cuando surja una de tales cuestiones ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre dicha cuestión, si estima necesario una decisión al respecto para emitir su fallo. Cuando tal cuestión surja en un asunto pendiente ante un órgano judicial nacional, cuyas resoluciones no sean susceptibles de recurso jurisdiccional conforme al Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.»

Este recurso supone la vía más importante de cooperación entre las jurisdicciones nacionales y el Tribunal de Justicia en su función común de jueces comunitarios.

ASUNTOS PRESENTADOS DESDE 1953, POR MATERIAS¹
Situación a 31 de diciembre de 1985

Tipo del asunto	CECA				CEE										Recursos de los agentes de las instituciones	Total	
	Com- pen- sación de los precios de cha- larra	Trans- portes	Com- petencia	Va- rios ²	Libre circu- lación de mer- cancías y Unión Adua- nera	Liber- tad de estable- cimiento y de presta- ción de servi- cios	Asun- tos fis- cales	Compe- tencia y ayu- das	Asun- tos Socia- les y LCT ³	Poli- tica agri- cola	Trans- portes	Con- venios art. 220	Va- rios ⁴	CEE inmu- nida- des			Pri- vile- gios e inmu- nida- des
Asuntos presentados	167	35	65	202	525	83	157	316	322	853	35	55	180	11	10	2 155	5 171
Asuntos cancelados en el Registro	25	6	23	70	91	16	15	29	23	59	6	3	36	1	1	1 120	1 524
Asuntos juzgados	142	29	41	100	342	39	92	246	246	698	24	48	82	3	7	698	2 837
Asuntos en trámite	—	—	1	32	92	28	50	41	53	96	5	4	62	7	2	337	810

Las cifras entre paréntesis indican los asuntos tratados por el Tribunal en 1985.

¹ Cuando un asunto afecta a varias materias, se clasifica en función de la preponderante.

² Preferentemente declaraciones de inversión, cargas fiscales, primas de mineros, cuotas de producción.

³ Libre circulación de trabajadores.

⁴ Procedimientos contenciosos, Estatuto del personal, terminología comunitaria, Convenio de Lomé, política coyuntural, política comercial y relación comunitaria, derecho interno, medio ambiente.

⁵ Más de un asunto de revisión de sentencia.

RECURSOS REPARTIDOS, POR TIPO DE ASUNTOS (TRATADO CEE)¹
Situación a 31 de diciembre de 1985

Tipo del asunto	NUMERO DE LOS RECURSOS PRESENTADOS EN VIRTUD DE LOS ARTICULOS											Total general de asuntos ²		
	169, 93 y 171	170		173			175		177		181		215	
		Por los gobiernos	Por las instituciones	Por las partes particulares	Total	Cuestio- nes de validez	Cuestio- nes de interpre- tación	Total						
									2	1				8
Asuntos presentados	424	2	80	8	361	449	30	201	1 118	1 382	9	207	55	2 558
Asuntos cancelados en el Registro	115	1	9	3	42	54	5	6	68	74	3	29	3	284
Asuntos juzgados	168	1	40	5	251	296	24	178	968	1 146	3	153	48	1 839
— en favor del demandante ³	152	1	14	2	69	85	3	3	13	13	3	13	—	257
— desestimados en cuanto al fondo ⁴	15	—	25	3	126	154	3	3	125	125	—	125	—	297
— no admitidos a trámite	1	—	1	—	56	57	18	17	145	162	3	15	—	91
Asuntos en trámite	141	—	31	—	68	99	1	4	25	25	4	4	—	435

¹ Sin incluir los recursos de los agentes y los asuntos que tienen por objeto la interpretación del Protocolo sobre privilegios e inmunidades y del Estatuto del personal (véase al respecto la tabla 1).

² El número total puede ser inferior a la suma del apartado, dado que algunos recursos se basan en varios artículos del Tratado.

³ Al menos en lo que respecta a algunas de las peticiones principales del demandante.

⁴ Se clasifican en este apartado aquellos asuntos que se han desestimado parcialmente como no admisibles a trámite y parcialmente como faltos de fundamento.

INSTITUCIONES Y ORGANOS COMUNITARIOS

INSTITUCION	COMPOSICION	FUNCIONAMIENTO	FUNCIONES
CONSEJO	<ul style="list-style-type: none"> - Un miembro de cada Gobierno. - El representante en cada país es el Ministro del área de que se trate. - Tres veces al año se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las decisiones se toman por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad. - Para la mayoría cualificada se ponderan los votos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organos con poder de decisión.
COMISION	<ul style="list-style-type: none"> - 17 Comisiones elegidas por los Gobiernos de los Estados miembros (2 son españolas). - Se eligen cada cuatro años. - Responden ante el Parlamento. - Hay un Presidente y 6 Vicepresidentes (1 español). 	<ul style="list-style-type: none"> - Organos colegiados. - Cada Comisario se ocupa de un área. - Se discute en cada departamento, dentro del área de los Comisarios, los diferentes temas para llegar a la propuesta final. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poder de decisión (limitado a determinadas materias). - Poder de control y sanción. - Poder de iniciativa. - Poder de decisión delegado por el Consejo. - Poderes en materia de relaciones internacionales. - Poderes de administración y gestión.
PARLAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - 518 miembros (60 españoles) elegidos por sufragio universal. - El mandato dura cinco años. - Se reúnen en grupos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones del Pleno de una semana cada mes. - 18 Comisiones Permanentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organos consultivos. - Aprueba el presupuesto, junto con el Consejo. - Organos de control político.
TRIBUNAL DE JUSTICIA	<ul style="list-style-type: none"> - 13 jueces y 6 abogados generales (un juez español), elegidos por los Gobiernos de los Estados miembros. - Se eligen por seis años. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dicta sentencias sobre asuntos a él sometidos por las instituciones comunitarias, los Gobiernos de los Estados miembros y los ciudadanos de la Comunidad. - Las sentencias son vinculantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.
COMITE ECONOMICO Y SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - 189 miembros en 3 grupos: Grupo I: Empresarios. Grupo II: Trabajadores. Grupo III: Intereses diversos. (7 miembros de cada grupo son españoles.) - Elegidos por el Consejo a propuesta de los Estados miembros. - Se eligen por cuatro años. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se reúnen en secciones, en grupos de trabajo y en pleno. - Emiten dictámenes no vinculantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organos consultivos. - Via de participación de los medios socio-profesionales en el proceso decisorio de la Comunidad.

6. EL PROCESO DE DECISION

Los epígrafes precedentes no han permitido analizar las Instituciones comunitarias desde una perspectiva estática, atendiendo fundamentalmente a su organización, atribuciones y funcionamiento interno. En el presente epígrafe, sin embargo, centraremos nuestra atención en las relaciones que las Instituciones, Tribunal de Justicia excluido, entablan a la hora de elaborar los actos comunitarios. Al propio tiempo aprovecharemos para reflejar, al hilo de la exposición principal, los rasgos más destacados de algunos interesantes órganos vinculados al esquema institucional básico de la Comunidad y a los que aún no hemos aludido: el Comité Económico y Social y los Comités Consultivos.

El proceso se inicia con la presentación al Consejo de una proposición remitida por la Comisión. Tal proposición es preparada por los servicios dependientes del Comisario al que, en razón del sector de actividad en que es competente, se le encomienda la primera redacción. En este periodo tienen lugar consultas tanto con otras Direcciones Generales interesadas en la proposición como con los Comités instituidos a tales efectos. Estos Comités Consultivos, cuya opinión nunca es vinculante, pueden ser permanentes o *ad hoc*, creándose habitualmente por Decisión de la Comisión. A ellos asisten altos funcionarios gubernamentales, representantes de grupos económicos, sociales o profesionales, o científicos especialistas en una materia o disciplina (alimentación humana o animal, cosméticos, medicina laboral, energía nuclear o convencional, etc.). El número de estos Comités es muy variable, aunque, en cualquier caso, son más de cien los que en un momento dado funcionan simultáneamente. El texto así elaborado es elevado al pleno de la Comisión, en el que se procede a su aprobación y envío al Consejo.

Recibida la proposición por el Consejo, se abre una nueva fase de consultas:

— Por una parte, y cuando el Tratado así lo disponga o el Consejo o la Comisión lo consideren oportuno, la proposición es examinada por el Comité Económico y Social, que emitirá sobre ella un dictamen no vinculante. El Comité Económico y Social, instituido por los Tratados CEE y CEEA (el Tratado CECA cuenta con un órgano análogo, el denominado «Comité Consultivo»), está formado por 189 miembros (11 representantes de las «diferentes categorías de la vida económica y social, especialmente productores, agricultores, transportistas, trabajadores (...)» (12) nombrados, por el Consejo, por un periodo renovable de cuatro años a propuesta de los Estados miembros. Sus funciones son de carácter consultivo, formulando sus opiniones (*avis*) a petición del Consejo o de la Comisión, o por propia iniciativa.

(11) La representación por países es la siguiente:

- Francia, RFA, Gran Bretaña e Italia: 24 miembros c. u.
- España: 21 miembros.
- Bélgica, Holanda, Grecia y Portugal: 12 miembros c. u.
- Dinamarca e Irlanda: nueve miembros c. u.
- Luxemburgo: seis miembros.

(12) En el seno del Comité Económico y Social existen tres grupos, uno representa a los empresarios, otro a los trabajadores y el último a actividades diversas.

— También en los casos en que el Tratado lo establezca o a criterio del Consejo o la Comisión, el Parlamento es asociado al proceso de decisión a título consultivo, no siendo vinculantes sus dictámenes (13).

La Comisión puede modificar su proposición en esta etapa, a fin de adecuarla a las indicaciones del Comité Económico y Social o del Parlamento, ya que la Comisión sigue siendo «dueña» de la proposición hasta que el Consejo dicte formalmente el acto previsto.

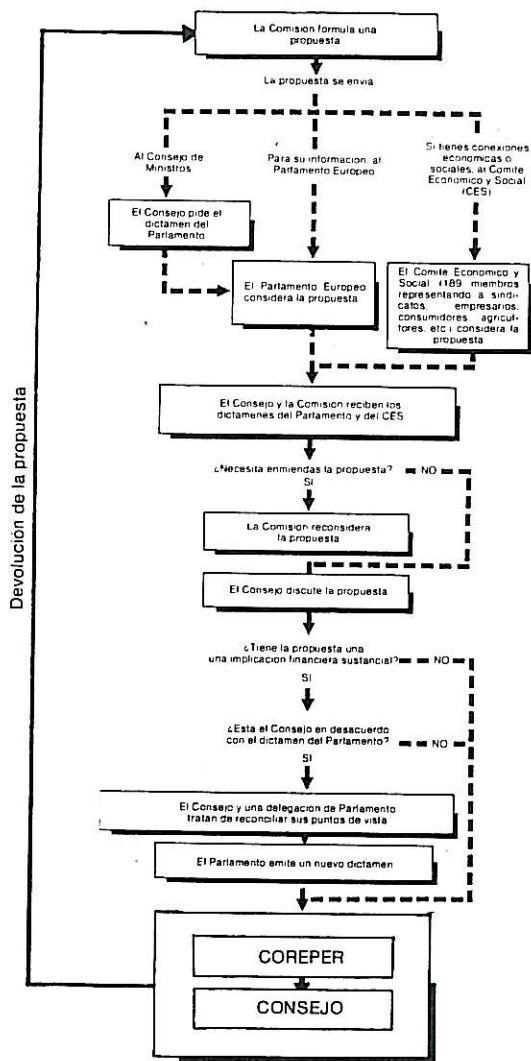
Concluidas estas consultas, la proposición pasa al COREPER, que la estudiará en sus diversos grupos de trabajo y en pleno, incluyéndola finalmente en una de las dos listas ya citadas: lista A, materias que se aprueban por el Consejo sin mayor trámite, y lista B, asuntos que requieren una ulterior discusión. Conviene destacar que, salvo acuerdo unánime del COREPER o del Consejo, la Comisión participa en los trabajos de ambos órganos defendiendo y aclarando su postura respecto de la proposición o, incluso, modificándola si en el curso de los debates lo estima oportuno.

Los asuntos remitidos al Consejo en la lista B y no aprobados vuelven al COREPER, dando comienzo una negociación «a tres bandas» en la que el COREPER examina la proposición rechazada a la luz de las directrices recibidas del Consejo, la Comisión intenta mantener el texto original o incorporar las variaciones precisas para aproximarlo total o parcialmente a las sugerencias del Consejo, y este último se pronuncia sobre la proposición que, fruto de este estudio conjunto, le presenta el COREPER. Este triple diálogo llega a su término con la aprobación de la proposición o con su rechazo definitivo, cuando la Comisión declara que no es posible hacer más concesiones y el Consejo considera insuficientes las modificaciones operadas en el primer texto.

En ocasiones, las normas aprobadas requieren medidas de ejecución complementarias, cuya elaboración y aprobación pueden ser delegadas por el Consejo en la Comisión. Tal es el caso de los Reglamentos y otras medidas adoptadas en el ámbito de la PAC, principalmente (14).

(13) El Acta Unica Europea establece un procedimiento de cooperación con el Parlamento. Vid. el epígrafe «El Parlamento».
 (14) Vid. epígrafe «La Comisión».

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES



Fuente: Prospecto «La Comunidad Europea: ¿Qué es? ¿Por qué? ¿Cómo funciona?» y elaboración propia.

1. INTRODUCCION

El Derecho de las Comunidades Europeas se nutre de un amplio elenco de fuentes, cuya diversa naturaleza ha dado lugar a interpretaciones distintas entre los autores respecto de sus reciprocas relaciones (1). El objetivo que persiguen es, lógicamente, el de ofrecer una visión exhaustiva y sistemática de las fuentes del ordenamiento comunitario, agrupándolas según sus orígenes, efectos jurídicos y valor relativo en el sistema comunitario de fuentes. Sin embargo, y por lo que a nosotros respecta, en los apartados siguientes no intentaremos abordar semejante tarea. A los fines del presente trabajo resulta más necesario describir, en sus rasgos fundamentales, las fuentes del Derecho comunitario que más incidirán en la vida jurídica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, esto es, las fuentes originarias, las fuentes derivadas y los acuerdos suscritos por las Comunidades con terceros estados. Habida cuenta del ámbito material de nuestros intereses, prescindiremos, salvo excepciones, de las referencias a los actos normativos derivados de los Tratados CECA y CEEA (aun cuando las propias de este último son idénticas a las previstas por el TCEE).

2. LOS TRATADOS

Las Comunidades Europeas tienen como base tres tratados:

- El tratado de París de 18 de abril de 1951, que instituye la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) y que entra en vigor el 23 de julio de 1952.
- El Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, que instituye la Comunidad Económica Europea (CEE) y que entra en vigor el 1 de enero de 1958.

(1) *Vid.*, por todos, J. V. LOUIS: *L'ordre juridique communautaire*, Commission des Communautés Européennes, Luxemburgo, 1980; G. ISAAC: *Droit communautaire général*, Masson, Paris, 1983.

— El Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, que instituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o también denominada EURATOM) y que entra en vigor el 1 de enero de 1958.

Cada uno de ellos se completa por una serie de protocolos, anexos y declaraciones, además de haber sido modificados por numerosos actos: la convención relativa a ciertas instituciones comunes a las Comunidades Europeas de 25 de marzo de 1957, en vigor a partir del 1 de enero de 1958; el Tratado instituyendo un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas de fecha 8 de abril de 1965, que entró en vigor el 1 de julio de 1967; el Tratado de 22 de abril de 1970, que modifica determinadas disposiciones presupuestarias de los tratados que instituían las Comunidades Europeas y del tratado que instituía un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, y que entró en vigor el 1 de enero de 1971; el Tratado de 22 de julio de 1975, que modifica ciertas disposiciones financieras de los tratados que instituían las Comunidades Europeas y del tratado instituyendo un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, que entró en vigor el 1 de junio de 1977; los Tratados de adhesión de nuevos Estados miembros, firmados en Bruselas, el 22 de enero de 1972, Atenas, el 28 de mayo de 1979, y Lisboa y Madrid, el 12 de junio de 1985, y que entraron en vigor el 1 de enero de 1973, 1980 y 1986, respectivamente.

En este orden de cosas, los Tratados de París y de Roma no solamente generan derechos y obligaciones recíprocas entre los Estados signatarios, sino que, además, organizan un conjunto geográfico que dispone de instituciones propias, de competencias y de poderes, en el fin de realizar los objetivos previstos. Así, los Tratados se configuran, al igual que las Constituciones de cada uno de los Estados miembros, como el fundamento jurídico de un orden jurídico autónomo. Consecuentemente, los Tratados son fuentes originarias tanto de las instituciones como de las competencias y de los poderes comunitarios; en cuanto que constituyen la carta fundamental de las Comunidades, gozando de una primacía en relación con otras fuentes del Derecho comunitario, y esta primacía se observa a través de numerosas disposiciones (arts. 173, 175, 176 y 177 TCEE). Esta primacía es garantizada por la existencia de un Tribunal de Justicia encargado de vigilar la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión (art. 173 TCEE).

Pero cabe preguntarse ¿cuál es la naturaleza de las disposiciones que se contienen en los Tratados? En primer lugar, el Tratado CECA es un tratado-ley, es decir, que contiene disposiciones materiales que forman un conjunto completo y coherente. En otras palabras, las modalidades de la integración carbón-acero encuentran directamente sus fuentes en el Tratado CECA. En segundo lugar, y de modo diferente o contrario a lo anterior, el Tratado CEE es un tratado-cuadro. Es decir, fija los objetivos mientras que los modos de realización deberán ser precisados mediante actos concretos de las instituciones comunitarias. En tercer lugar, el Tratado CEEA es un Tratado mixto en cuanto a la naturaleza de sus disposiciones, por una parte es un Tratado-cuadro y por otra es un Tratado-ley.

Otra cuestión importante es la de conocer si los Tratados pueden ser revisados. Efectivamente, los Tratados pueden ser revisados siguiendo dos ti-

pos de procedimientos: por un lado, un procedimiento de Derecho común; por otro, procedimientos simplificados.

En el procedimiento de Derecho común (art. 236 CEE), único relevante a nuestros efectos, la iniciativa corresponde a los gobiernos de los Estados miembros o a la Comisión. El proyecto se somete al Consejo, quien, previa consulta al Parlamento y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable para el que se necesita la mayoría simple (2). A continuación, el Presidente del Consejo convoca, en conferencia, a los representantes de los gobiernos de los Estados miembros para adoptar, de común acuerdo, el contenido del tratado de revisión, que deberá ser ratificado por todos los Estados miembros, según establezcan sus respectivas Constituciones, para que pueda entrar en vigor.

3. EL DERECHO DERIVADO

Se ha de entender por Derecho derivado todo el conjunto de actos jurídicos normativos emanados de los distintos órganos institucionales de la Comisión Europea que tienen atribuida la competencia para dictarlos y que, una vez publicados en el Diario Oficial de las Comunidades, vinculan en diferente medida a los Estados miembros.

Junto a los Tratados fundacionales, el Derecho derivado constituye el segundo escalón de las fuentes del Derecho comunitario. Las normas dictadas por las instituciones comunitarias y que forman parte del Derecho privado formarán parte del Derecho interno de cada Estado miembro una vez que son publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades, llegando a tener incluso un rango jerárquico de primacía respecto a las propias del orden interno.

Las formas de exteriorización del Derecho derivado varían en función del ámbito del Tratado del que emanan. Así, los actos jurídicos dictados en virtud del Tratado CEE son: los reglamentos, las directivas, las decisiones y las recomendaciones o dictámenes.

A. Los reglamentos

El artículo 189 del TCEE dispone que el Consejo y la Comisión, para el cumplimiento de las misiones que les confiere el Tratado y en los términos previstos en éste, adoptarán reglamentos de alcance general, obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada uno de los Estados miembros. De este precepto se deducen las siguientes características del reglamento comunitario:

— Es una norma abstracta, es decir, no aplicable a destinatarios limitados, concretos o identificables, sino a categorías vistas abstractamente y en su conjunto.

— Es obligatorio en todos sus elementos, lo que no implica que sea

(2) En el Tratado de París se exige mayoría de 2/3.

completo, sino que, en ocasiones, puede ser desarrollado o complementado a través de medidas de ejecución que son tomadas bien por la autoridad que ha adoptado el reglamento de base, bien por otra autoridad, que puede ser nacional o comunitaria (Comisión).

— Se trata de una norma directamente aplicable, esto es, no necesitada de intervención de las autoridades nacionales para su inserción en el orden jurídico interno.

— El reglamento es generador de derechos individuales, es decir, pueden beneficiarse de él los sujetos de derecho de cada uno de los Estados miembros.

Habida cuenta de que la potestad, para adoptar reglamentos, queda atribuida al Consejo y a la Comisión «en las condiciones previstas por el Estado», será el Consejo la Institución productora de la misma por excelencia, ya que sólo en contadas ocasiones el Tratado asigna a la Comisión la tarea de emitir este tipo de actos.

Los reglamentos deben ser motivados y tener presente las propuestas o dictámenes emitidas con carácter preceptivo por otros órganos comunitarios. Asimismo se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, entrando en vigor pasados los veinte días de *vacatio legis* o en la fecha que en su caso se estipule. Es interesante subrayar que los reglamentos no han de ser publicados en las gacetas oficiales de los Estados miembros. En principio, el Tribunal de Justicia se mostró taxativamente opuesto a tal publicación, aduciendo que de ella podría derivarse dudas tanto sobre la naturaleza comunitaria de la obligación implícita en la norma como sobre la fecha de su entrada en vigor (3). En una posterior evolución hacia posturas más flexibles, el Tribunal ha admitido la publicación a título informativo, pero negando a la misma todo efecto jurídico. Así, por ejemplo, en Francia los reglamentos comunitarios se recogen en la sección «Informaciones» del Boletín Oficial, y no en la correspondiente a actos de carácter vinculante. En cualquier caso, la publicación informativa deberá mencionar esta cualidad y no podrá en modo alguno «explicar» partes o términos del reglamento.

Debe ponerse de relieve que el reglamento es tal vez la mayor innovación jurídico-institucional introducida por la Comunidad Europea, ya que su naturaleza lo hace incomparable con las resoluciones adoptadas por los órganos de organizaciones internacionales clásicas. Resumiendo lo que con cierto detalle veremos en el próximo epígrafe, puede decirse que el reglamento, directamente aplicable y fuente inmediata de derechos y obligaciones para los Estados y sus particulares, goza de primacía sobre cualquier norma de derecho interno, incluidas las de rango constitucional, características todas ellas que explican la originalidad del reglamento comunitario.

B. Las directivas

Según el artículo 189 TCEE, la directiva, que será aprobada por la Comisión o el Consejo en las condiciones previstas por el texto institucional, es

(3) TJCE, *Sentencia Variola*, Rec. 1973, p. 981.

un acto que vincula a los Estados miembros destinatarios en cuanto a los resultados a obtener, dejando, sin embargo, a criterio de las autoridades nacionales la forma y los medios que deberán arbitrarse para el logro de tales objetivos.

Los caracteres que presenta la directiva son los siguientes:

— Son actos susceptibles de tener un ámbito general. No obligan más que a sus destinatarios, que pueden ser uno, varios o todos los Estados miembros.

— Son actos cuyo contenido se limita a fijar un objetivo. Los medios para conseguirlo quedan a la libre elección de cada uno de los Estados.

— Las directivas son actos obligatorios en lo tocante a los fines perseguidos, por lo que su incumplimiento puede dar lugar a acciones del Tribunal de Justicia en los términos del artículo 169 TCEE.

— Son normas susceptibles, en ciertos casos, de producir derechos individuales en beneficio de los sujetos de derecho de los Estados miembros, es decir, pueden ser, bajo ciertas condiciones, invocadas ante las jurisdicciones nacionales.

Como sucediera con los reglamentos, las directivas proceden en su mayor parte del Consejo, en tanto que la Comisión actúa normativamente en este terreno en contadas ocasiones.

Asimismo deben ser motivadas y son notificadas a los Estados miembros destinatarios, entrando en vigor a partir de tal notificación. Su publicación en el DOCE no es obligatoria, si bien se publican a título informativo.

Por lo que hace a los requisitos de técnica legislativa interna, la directiva no puede desarrollarse mediante su mera reproducción en el ordenamiento interno, sino que debe dotarse del alcance necesario, incorporándola a normas ya vigentes, fijando plazos o procedimientos, modificando disposiciones de derecho interno contrarias a la misma, etc. El plazo de que los Estados disponen para desarrollar las directivas viene impuesto por el texto de las mismas, siendo habitualmente de dieciocho meses. Por otra parte, los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión las medidas utilizadas para desarrollar las directivas. De esta forma dicha institución puede controlar su cumplimiento, a los efectos de interponer el correspondiente recurso ante el TJCE.

Un último aspecto a reseñar es el hecho, denunciado con frecuencia por ciertas jurisdicciones y autoridades gubernamentales nacionales, de la progresiva concreción en los textos de las directivas, concreción que conduce a una menor libertad de los Estados miembros a la hora de su aplicación. Dicho en otras palabras, en su evolución, las directivas se asemejan cada vez más a los reglamentos, al menos en la forma.

C. Las decisiones

El artículo 189 del TCEE establece que las decisiones serán obligatorias en todos sus elementos para los destinatarios que en ellas se designe. Ha-

brán de ser notificadas a sus destinatarios, surtiendo efecto, precisamente, en virtud de dicha notificación. Su publicación en el DOCE no es obligatoria, pero, al igual que las directivas, se publican a título de información. Por otra parte, coinciden con los reglamentos y las directivas en el requisito de la motivación.

Las decisiones son actos jurídicos que se utilizan, por ejemplo, para imponer sanciones a los particulares, a las empresas o a los Estados miembros, como consecuencia del incumplimiento de alguna norma del ordenamiento jurídico comunitario. En este orden de cosas, el artículo 192 TCEE establece que las decisiones adoptadas por el Consejo o por la Comisión que supongan una obligación pecuniaria a cargo de personas distintas de los Estados constituirán título ejecutivo, siendo que la ejecución forzosa se regirá por las normas de procedimiento civil vigente en el Estado sobre cuyo territorio se efectúa.

D. Las recomendaciones y los dictámenes

La característica fundamental que define a las recomendaciones y dictámenes es el que no son vinculantes (art. 189 TCEE). Pero, además, el artículo 155 TCEE otorga a la Comisión, con el fin de que pueda garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, la competencia para formular recomendaciones o dictámenes en los ámbitos definidos por el Tratado, cada vez que éste explícitamente así lo prevea o si la Comisión lo estima necesario.

En cuanto a la diferenciación entre recomendaciones y dictámenes, no es fácil distinguir entre ambos tipos de actos; sin embargo, puede decirse que el dictamen es más bien la expresión de una opinión acerca de una cuestión concreta, mientras que la recomendación se configura como un instrumento de acción indirecta para armonizar las legislaciones, que difiere de la directa únicamente por la ausencia del carácter de obligatoriedad.

4. ACUERDOS INCLUIDOS POR LA COMUNIDAD CON TERCEROS

El Tratado de Roma institutivo de la CEE prevé que las Comunidades podrán concluir, con terceros, acuerdos internacionales en dos casos concretos. El primero de ellos, basado en los artículos 113 y 228, se centra en materias comerciales, siendo la Comisión la encargada de negociar el acuerdo y concluyéndolo el Consejo tras la consulta, cuando así proceda, al Parlamento. Una segunda posibilidad se abre con el artículo 238, que establece la opción de concluir acuerdos de asociación que conlleven derechos y obligaciones recíprocas, acciones comunes y procedimientos particulares. La Comisión es también aquí la Institución que representa a la Comunidad en la negociación, así como el Consejo, quien detenta la potestad de concluir los acuerdos, si bien la asociación, cualitativamente superior a la simple relación en el plano comercial, requiere en todo momento la unanimidad de esta última Institución. El Tribunal de Justicia, en su interpelación del Tratado ha considerado que también otros sectores, aparte del comer-

cial, pueden regularse mediante actos convencionales, en virtud de la teoría de los poderes implícitos y del recurso al artículo 235 (4).

Con independencia de otros problemas que la actuación comunitaria en el dominio del Derecho internacional puede plantear, lo que en este momento nos interesa es el valor de los Tratados en el sistema comunitario de fuentes. Desde este aspecto puede afirmarse, en primer lugar, que los tratados son superiores al ordenamiento comunitario en todas sus manifestaciones. Ello requiere una matización respecto al Tratado instituyente, ya que la conclusión de acuerdos internacionales que contengan estipulaciones contrarias al derecho originario exigirá la previa revisión de éste (artículos 228 y 238 TCEE).

En segundo término, los Tratados internacionales disfrutan de efecto directo en las mismas condiciones que los Tratados fundacionales o las directivas, es decir, cuando sus disposiciones no precisan la intervención de las autoridades nacionales o comunitarias para su inserción en los ordenamientos nacionales, o, en palabras del Tribunal, el efecto directo de los Tratados suscritos por la Comunidad depende del «espíritu, de la economía y de los términos de la disposición» en cuestión (5).

FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO

FUENTES OBLIGATORIAS	DERECHO ORIGINARIO	Tratados constitucionales
		<ul style="list-style-type: none"> - Tratado CECA: 18-4-1951. - Tratado CEE: 25-3-1957. - Tratado CEEA: 25-3-1957.
	DERECHO DERIVADO	Tratados modificativos
		<ul style="list-style-type: none"> - Convenio relativo a ciertas instituciones comunes: Roma, 25-3-1957. - Tratado de fusión de los ejecutivos: Bruselas, 8-4-1965. - Tratados modificativos de ciertas disposiciones financieras y presupuestarias: Luxemburgo, 22-4-1970; Bruselas, 22-7-1975. - Tratados de adhesión de nuevos Estados miembros: Bruselas, 22-1-1972; Atenas, 28-5-1979; Lisboa y Madrid, 12-6-1985.
ACTOS CONVENCIONALES	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento. - Directiva. - Decisión. 	
FUENTES NO OBLIGATORIAS	DERECHO DERIVADO	<ul style="list-style-type: none"> - Recomendaciones. - Dictámenes.

(4) Vid. *infra* el capítulo dedicado a «Competencias de las Comunidades Europeas».

(5) TJCE, *Sentencia Internacional Fruit*, Rec. 1972, pp. 1219 y ss. *Sentencia Brescioni*, Rec. 1976, pp. 136 y ss.

La aplicación del Derecho Comunitario por la Comunidad Autónoma de Extremadura

CAPITULO

4

La incorporación del Estado español a las Comunidades Europeas tendrá repercusiones de muy variada índole para la actividad de las Comunidades Autónomas en general y de Extremadura en particular. De entre todas ellas, el presente capítulo aborda una de las más importantes, por lo que se refiere a la adecuación de nuestras actuales estructuras jurídicas a las condiciones propias del ordenamiento comunitario. Se trata, expuesto brevemente, de estimar el papel que habrá de desempeñar la Comunidad Autónoma de Extremadura en el procedimiento de aplicación del Derecho Comunitario. La cuestión presenta diversos problemas, originados en las especiales características del orden comunitario, en la distribución competencial operada a nivel interno por la Constitución de 1978 y, principalmente, en la permanente tensión entre la autonomía regional reconocida constitucionalmente y las responsabilidades que al Estado como un todo incumben en cuanto sujeto de derecho internacional signatario del Tratamiento de Adhesión a las Comunidades Europeas.

Con el objetivo así expuesto dividiremos este capítulo en cuatro epígrafes. El primero de ellos se ocupará de las características del Derecho comunitario que definen el alcance y los límites de su aplicación por los Estados miembros. Es preciso aclarar que este epígrafe no constituye una toma de posición doctrinal en lo relativo a sus consecuencias últimas. Ni la dogmática jurídica, ni las jurisdicciones nacionales, ni el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades, han mantenido criterios uniformes y unánimes sobre los términos empleados o su contenido. En consecuencia, lo recogido en este epígrafe es el mínimo común denominador generalmente aceptado y refrendado por el Tribunal de Justicia en lo que, insistimos una vez más, a resultados finales se refiere. Dicho de otro modo, podrá sostenerse que una norma comunitaria es directamente aplicable y tiene efecto directo o, por el contrario, podrá afirmarse que no existe diferencia entre ambos términos, pero ello no implica que dicha norma no reúna las condiciones de no precisar medida alguna por parte de las autoridades nacionales para su puesta en práctica en el Estado miembro y de poder ser invocada por los sujetos de derecho ante las jurisdicciones nacionales. El segundo epígrafe estará dedicado al análisis del Derecho interno y la recepción del Derecho comunitario. Tras las consideraciones de partida que pueden extraerse de los

anteriores, el tercer epigrafe diseña el modelo de aplicación del Derecho comunitario en el marco autonómico y otras materias afines. Por último, se avanzarán las líneas generales de la participación de las instituciones autonómicas en este modelo. Cabe añadir que no entraremos en cuestiones de detalle material, a las cuales se dedica la segunda parte de este trabajo.

1. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO COMUNITARIO

El Derecho comunitario, compuesto por el conjunto de normas y principios que determinan la organización, funcionamiento y competencias de las Comunidades Europeas, se conforma como un orden jurídico *sui generis*, dotado de autonomía con relación a los ordenamientos de los Estados miembros, distinto del orden jurídico internacional y caracterizado por unos rasgos peculiares.

En principio, la firma de los Tratados fundacionales, o de las posteriores adhesiones a los mismos, supone una cesión de «derechos soberanos» nacionales en beneficio de las instancias comunitarias en las materias reguladas por los Tratados. En virtud de esta cesión, las Instituciones comunitarias reciben unas competencias normativas cuya amplitud varía en razón del Tratado a que nos refiramos. Así, mientras que en el ámbito del Tratado de París, concebido como un tratado-ley dirigido a áreas muy concretas de la economía europea, las competencias comunitarias se encuentran relativamente limitadas, en el Tratado CEE, por su carácter de tratado-marco y por la extensión de las actividades que en él se contemplan, las Instituciones de las Comunidades gozan de un mayor margen de discrecionalidad en su actuación en tanto en cuanto ésta se pueda considerar necesaria para el cumplimiento de los fines previstos en el Tratado.

En ejercicio de esta competencia, traspasada de los Estados miembros a las Comunidades, los órganos comunitarios han venido dictando a lo largo de sus treinta años de existencia el conjunto dispositivo que, integrado por normas de muy variada naturaleza, se conoce como Derecho derivado.

Tanto los Tratados como el Derecho elaborado a partir de los mismos tienen como primera nota distintiva su supremacía sobre el ordenamiento jurídico de los Estados miembros. En este sentido, y tal como ha puesto de relieve en repetidas ocasiones el Tribunal de Justicia de las Comunidades (1), ninguna norma nacional, ni aun de rango constitucional, podrá oponerse a lo dispuesto por los Tratados o por la legislación que de ellos deriva. El principio de primacía del Derecho comunitario, corolario inmediato de la cesión de soberanía a que antes aludíamos, tiene su origen en la propia adhesión a los Tratados, ya que las potestades que en ellos los Estados atribuyen, previa renuncia a las mismas, a las Comunidades, perderían todo

(1) TJCE 15-7-1964, aff. 6/64 (Costa/ENEL), Rec. 1964, pp. 1149 y ss.; TJCE 13-2-1969, aff. 14/68 (Walt Wilhelm), Rec. 1969, pp. 15 y ss.; TJCE 9-3-1978, aff. 106/77 (Simmenthal), Rec. 1978, pp. 629 y ss.; etc. Entre los trabajos más recientes, *vid.*, por todos, B. de WITTE, *Retour a Costa. La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international*, en pp. 425 y ss.

su sentido si las reglas a través de las que se ejercen y manifiestan esas facultades pudieran ser posteriormente corregidas o ignoradas por los Estados signatarios.

El problema de la primacía de las normas comunitarias sobre las disposiciones constitucionales de los Estados miembros se ha planteado repetidamente. Así, en Francia, país donde la primacía del Derecho comunitario ha sido fuertemente contestada, existe una cierta contradicción entre la postura de diversos Altos Tribunales, aunque puede afirmarse, con reservas, que ha terminado por aceptarse la supremacía del orden comunitario, aun cuando afecte a aspectos constitucionales. En los tres países del Benelux, el Derecho comunitario ha sido explícitamente reconocido como superior a las normas del Derecho interno, mediante reformas en sus respectivas Constituciones, y de acuerdo con la actuación jurisdiccional en lo tocante a las leyes comunes. En Italia y Alemania, los respectivos Tribunales Constitucionales han declarado su incompetencia para controlar las normas comunitarias a efectos de constitucionalidad, pero establecen una excepción cuando las mismas incidan sobre los derechos fundamentales de la persona garantizados constitucionalmente. Podrían citarse otros ejemplos de los restantes Estados miembros, pero el resultado final sería el mismo (2). El principio de primacía del Derecho comunitario viene siendo defendido por las instituciones de las Comunidades, y en especial por su Tribunal de Justicia, como pilar básico del orden jurídico comunitario y la posición de cada Estado miembro depende, en buena medida, de su voluntad de integración y de la formulación que en su Constitución haya dado a las relaciones Derecho interno-Derecho internacional, único referente para establecer analógicamente las relaciones Derecho interno-Derecho comunitario.

Posteriormente estudiaremos las consecuencias de la primacía del Derecho comunitario para las disposiciones nacionales según la categoría normativa que en cada caso formaliza la decisión comunitaria, pasando ahora a un segundo aspecto interesante del ordenamiento jurídico comunitario, reflejado por el denominado principio del efecto directo. Los Tratados fundacionales no mencionan el efecto directo entre las características de las normas comunitarias, habiendo sido el Tribunal de Justicia el encargado de definirlo paulatinamente en su jurisprudencia. A partir de ésta, el efecto directo aparece como el principio según el cual cualquier sujeto de derecho en los Estados miembros puede invocar ante las jurisdicciones nacionales determinadas normas comunitarias o ciertas disposiciones de dichas normas. La interpretación del Tribunal ha ido evolucionando, reconociendo en una primera etapa el efecto directo de numerosos artículos de los Tratados (3), hasta llegar finalmente a predicarlo de ciertas disposiciones de las

(2) *Vid.*, por todos, J. V. LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, Commission des CE, Luxemburgo, 1983, pp. 96 y ss. En cualquier caso, los conflictos se plantean respecto de leyes posteriores a los actos comunitarios.

(3) Entre otros artículos, 12, 13, 16, 31, 32, 37, 48, 52, 53, 59, 60, 85, etc. TCEE. La jurisprudencia comunitaria al respecto se inicia con la Sentencia «Van Gend-Loos», de 5-2-1963, Rec. 1963, pp. 3 y ss., y se desarrolla en sucesivas etapas cuyos hitos más significativos son las Sentencias «Lüttcke», 16-6-1966, aff. 57/65, Rec. 1966, pp. 294 y ss.; «Salgoil», 19-12-1968, Rec. 1968, pp. 661 y ss., y «Walrave», 12-12-1974, aff. 36/74, Rec. 1974, pp. 1405 y ss.

Directivas, admitiendo incluso un efecto más completo, que alcanzaría a las relaciones entre particulares (el denominado «efecto directo horizontal»). Sin intentar profundizar en la cuestión, podemos señalar que prácticamente todos los Reglamentos dentro del ámbito del Tratado CEE, único relevante en el contexto competencial de la Comunidad de Extremadura, tienen un efecto directo, siendo la excepción más destacada las disposiciones de algunos Reglamentos que no generan derechos para el particular. Las Directivas, en tanto no hayan sido desarrolladas por los Estados miembros destinatarios de forma adecuada, tienen efecto directo, lo que supone que los particulares en dichos Estados podrán invocarlas ante sus Tribunales nacionales cuando el Estado no haya tomado las medidas de aplicación necesarias en los plazos previstos por la propia Directiva o, adicionalmente, podrán emplear los medios a su alcance de acuerdo con el Derecho interno para oponerse a las normas de desarrollo que, a su criterio, no satisfagan los objetivos de la Directiva. Debe subrayarse, no obstante, que sólo algunas disposiciones de las recogidas en una Directiva poseen esta cualidad de efecto directo. Para que una disposición pueda ser invocada en los términos expuestos «es necesario y suficiente que la disposición invocada (...) se preste, por su propia naturaleza, a producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus justiciables» (TJCE 3-4-1968, aff. 28/67 *Molkerei Zentrale*, Rec. 211). Las condiciones que el Tribunal ha exigido de las disposiciones para considerar cumplido el requisito anterior han sido, principalmente, claridad y precisión en la obligación o en la prohibición señalada como objetivo (si bien este requisito no excluye las posibilidades de que algunas disposiciones que permiten un margen de apreciación al Estado miembro posean también efecto directo en los límites marcados por esta discrecionalidad que se ofrece al Estado) y perfección jurídica, en el sentido de que no precisen ninguna medida ulterior para su aplicación o estén subordinadas al cumplimiento de otras condiciones (incondicionalidad) (4).

Una última característica del Derecho comunitario a reseñar en este apartado es la directa aplicabilidad de algunas de sus normas. Junto con los preceptos contenidos en los Tratados que permiten esta aplicación directa, preceptos que han sido identificados progresivamente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, son los Reglamentos CEE las normas de alcance general que no requieren ninguna acción normativa por parte de las autoridades nacionales para su inserción en el orden interno o su desarrollo. Los Reglamentos entran en vigor en todo el territorio de la Comunidad, como si de una ley interna se tratara, a partir de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades, estando prohibido a los Estados miembros no

(4) Las sentencias en que el Tribunal ha reconocido el efecto directo de actos derivados son numerosas. En el caso de los reglamentos, claramente tipificados por el Tratado, los problemas eran menores y la jurisprudencia se ha limitado, en ocasiones menos frecuentes, a constatar lo positivado por los textos fundacionales: TJCE 7-2-1973, aff. 39/72 (*Commission/Italie*), Rec. 1973, pp. 101 y ss.; TJCE, 17-5-1972, aff. 39/71 («*Leonesio*»); TJCE 5-4-1979, aff. 148/78 («*Ratti*»), Rec. 1978, pp. 1629 y ss. Respecto de las directivas y, en su caso, decisiones, la jurisprudencia es mucho más extensa: TJCE 6-10-1970, aff. 9/70 («*Grad*»), Rec. 1970, pp. 825 y ss.; TJCE 17-12-1970, aff. 33/70 («*SACE*»), Rec. 1970, pp. 1213 y ss.; TJCE 4-12-1974, aff. 41/74 («*Van Duyn*»), Rec. 1974, pp. 1337 y ss.; TJCE 23-11-1977, aff. 38/77 («*Enka B. V.*»), Rec. 1977, pp. 2212 y ss.; TJCE, 19-1-1982, aff. 8/81 («*Ursula Becker*»), Rec. 1982, pp. 53 y ss.; etc.

sólo el que adopten medidas que pretendan desarrollarlos o aplicarlos, sino, incluso, su mera reproducción en publicaciones oficiales internas. Por el contrario, las Directivas dirigidas a los Estados miembros establecen solamente los objetivos que deben ser obligatoriamente cumplidos por los Estados, dejando al arbitrio de las autoridades internas las medidas para alcanzarlos.

La acción conjunta de los anteriores principios coloca al Derecho interno en diversas situaciones, dependiendo de la norma comunitaria aplicable en cada ocasión. Los Reglamentos, que son inmediatamente aplicables, se imponen desde su entrada en vigor sobre las normas internas, debiendo dejarse inaplicadas por las autoridades judiciales o administrativas nacionales aquellas que se opongan a lo estipulado por el Reglamento comunitario. Es importante destacar que, salvo que concurren otras circunstancias que así lo aconsejaran, el Estado miembro no viene obligado a derogar las normas internas que al dictarse un Reglamento se contrapongan directamente al mismo. La inaplicabilidad de toda norma contraria a un Reglamento como solución a un conflicto entre Derecho comunitario y Derecho interno se impone automáticamente al Juez Nacional y a las restantes autoridades encargadas de aplicarla, aun en niveles administrativos (5). No obstante, si puede resultar necesario derogar formalmente disposiciones que indirectamente se opongan al contenido del Reglamento sin que el texto de éste proporcione suficiente base para presumir su inaplicabilidad. En cualquier caso, si por razón de aquellas circunstancias a que aludimos fuera preciso derogar expresamente una norma interna, el acto derogatorio, que se justifica tan sólo por la necesidad de mantener la seguridad jurídica evitando confusiones entre los posibles afectados por el Reglamento, habrá de dejar clara constancia de su carácter declaratorio, explicando suficientemente que la derogación emana del Reglamento y no del mismo acto interno, y no tendrá que revestir el rango de la norma derogada, puesto que es una mera «información» de los efectos del Reglamento comunitario. De igual modo, no podrán dictarse nuevas normas que, existiendo un Reglamento previo que regule una materia, contradigan dicho Reglamento. Las anteriores consideraciones son válidas, naturalmente, para los preceptos del Tratado que poseen directa aplicabilidad, así como para otras normas comunitarias de iguales características que aquí no hemos reseñado por presentar un interés menor en el contexto de este estudio y en relación con los puntos claves de nuestra exposición.

Por lo que hace a las normas comunitarias no directamente aplicables, el problema es de distinta naturaleza, situándonos ante la necesidad de que tales normas sean desarrolladas por los Estados miembros en los plazos y condiciones en ellas previstos. En aquellos Estados en que la producción normativa procede de órganos pertenecientes a un único núcleo central del poder político, las dificultades se reducen a las posibles divergencias entre las decisiones de éste y las de los organismos comunitarios. Tales diferencias se resuelven, de acuerdo con los procedimientos previstos en los Tratados, mediante la intervención de las Instituciones de las Comunidades, en especial de su Tribunal de Justicia.

(5) La posición del Tribunal se manifiesta con total firmeza en la Sentencia «*Simmenthal*», citada.

Sin embargo, en nuestro país la situación es bastante más compleja, habida cuenta de la distribución territorial de poder operada por la Constitución de 1978. En este contexto, serán tres los niveles que pueden entrar en conflicto: el autonómico, el estatal y el comunitario, en el bien entendido de que los problemas entre Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas se convierten formalmente en conflictos entre el Estado y estas últimas, dado que las Comunidades Europeas no reconocen otro interlocutor que no sean los Estados miembros, quienes son responsables del cumplimiento de las obligaciones que según los Tratados corresponden (6).

Nos encontramos, pues, ante la necesidad de conciliar las legítimas aspiraciones autonómicas, justificadas por el hecho de que buena parte de las competencias que se transfieren a Bruselas son en la actualidad de titularidad regional, con los compromisos que el Estado adquiere frente a las Comunidades Europeas como garante del respeto y aplicación de las normas comunitarias.

2. EL DERECHO INTERNO Y EL ORDENAMIENTO JURIDICO COMUNITARIO

Si, como hemos señalado, son varios los entes, Estado y Comunidades Autónomas, que habrán de participar en la aplicación de la normativa comunitaria que así lo requiera (sin perjuicio del hecho también mencionado de que toda autoridad nacional deberá respetar las normas comunitarias que le afecten en el ejercicio de sus competencias, sean éstas legislativas, reglamentarias o administrativas), el estudio de la posición del ordenamiento interno frente al Derecho comunitario debe partir de las disposiciones básicas de los correspondientes bloques jurídicos: la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La Constitución de 1978, debido principalmente a su reciente redacción, incluye ya algunos artículos que hacen referencia a las condiciones en que habrá de desarrollarse la incorporación del Derecho comunitario. Se trata, concretamente, de los artículos agrupados en el capítulo III, título III y, sobre todo, el artículo 93. Antes de adentrarnos en el comentario de este último precepto, conviene señalar que su inclusión en el texto constitucional supone el reconocimiento explícito de la singularidad de los Tratados de París y Roma y de su diferenciación con los Tratados internacionales convencionales. A éstos dedica la Constitución sus artículos 94, 95 y 96, pero lo que en ellos se estipula no es suficiente para responder adecuadamente a la especial naturaleza de los Tratados comunitarios. Así, los Tratados de París y Roma no sólo se incorporan al ordenamiento interno tras su ratificación y

(6) La jurisprudencia comunitaria respecto de la exclusiva responsabilidad estatal en la aplicación de las directivas es cuantiosa. Hay que hacer notar que ello es válido tanto por lo que hace a dificultades internas suscitadas en el nivel central por los mecanismos de distribución de poderes como a aquellas otras en que es la distribución de competencias entre diferentes centros territoriales de imputación. Por citar tan sólo algunos ejemplos de entre los más recientes: TJCE, 9-6-1982, aff. 58/81 (Commission/Luxembourg), Rec. 1982, pp. 2175 y ss.; TJCE, 2-2-1982, affs. 68 a 73/81 (Commission/Belgique), Rec. 1982, pp. 153 y ss.; TJCE, 2-3-1982, aff. 94/81 (Commission/Italie), Rec. 1982, pp. 746 y ss., etc.

publicidad oficial, sino que dan lugar a la aparición de un nuevo orden jurídico en continua evolución y ampliación que también habrá de pasar a formar parte del Derecho interno y que se impone a sus normas, sea cual fuere su rango. En resumidas cuentas, el artículo 93 viene a aceptar el carácter supranacional de las Comunidades Europeas, con todo lo que esta circunstancia conlleva.

El redactado del artículo 93 comienza por establecer que sólo mediante ley orgánica podrá autorizarse la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (7). Dejando a un lado el que el texto literal no es excesivamente afortunado, puesto que mezcla en sus dos párrafos organizaciones internacionales con instituciones y con organismos supranacionales, siendo como es un artículo destinado expresamente a la integración en la Europa comunitaria (y así lo confirma el hecho de que habiendo existido otras ocasiones para utilizarlo se ha preferido no hacerlo), el mayor interés de este párrafo lo presenta la admisión de que el Estado puede ratificar tratados que supongan una transferencia de competencias «derivadas de la Constitución». Se resuelve así la cuestión, repetidamente suscitada, de si el Estado está habilitado para firmar unos Tratados que, como los comunitarios, implican cesión de competencias de titularidad autonómica. El tenor del artículo 93 permite responder afirmativamente, ya que las competencias de las Comunidades Autónomas encuentran su fundamento en la Constitución. Cosa distinta son las consecuencias políticas de esta decisión. En cualquier caso, la Constitución autoriza este tipo de tratados, sin más limitaciones que la aprobación de los mismos por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

En el segundo párrafo se atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno, «según los casos», la garantía del cumplimiento de estos tratados y, lo que es casi más importante, de las resoluciones emanadas de los organismos titulares de la cesión. Nuevamente nos encontramos aquí con un problema de imprecisión en la redacción, puesto que la Constitución no especifica cuáles son los casos en que esta responsabilidad recaerá sobre el Gobier-

(7) *Vid.*, entre la doctrina, S. MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1980, p. 32; *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986, pp. 55 y ss.; RUILOBA, «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común europeo», en *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, colectiva dirigida por E. GARCIA DE ENTERRIA, IEE, Madrid, 1980, pp. 416 y ss.; del mismo autor, «Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la constitución del Estado de las Autonomías. Aspectos generales», en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Colectiva, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985, pp. 23 y ss.; O. CASANOVAS y LA ROSA, «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas», en *El Derecho de la Comunidad Europea*, UIMP, 1982, pp. 77 y ss.; F. BUENO ARUS, «Características del ordenamiento jurídico comunitario», en la obra colectiva *Iniciación al estudio del Derecho Comunitario Europeo*, CGPJ, Madrid, 1984, pp. 118-119; A. REMIRO, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 108-116, y bibliografía citada en pp. 266-267; A. MANGAS, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 177 y ss.; C. F. MOLINA DEL POZO, «El capítulo tercero del título III de la Constitución y la integración en las Comunidades Europeas», en *DA*, núm. 195, julio-septiembre 1982, pp. 173-182.

no y cuáles aquéllos en que lo hará sobre las Cortes Generales. Como posible interpretación, cabría pensar que serán las Cortes las encargadas de elaborar las leyes formales que aseguren el cumplimiento de estos Tratados, en tanto que competirá al Gobierno la ejecución de las mismas (8). De lo que no cabe duda alguna es de la existencia de un mandato constitucional dirigido a las autoridades estatales para vigilar el cumplimiento de los tratados y convenios contemplados en este artículo.

En definitiva, el artículo 93 prevé de forma expresa la posibilidad de que sean concluidos tratados que supongan una minoración de las competencias internas, previa autorización mediante ley orgánica, y designa al Gobierno y/o a las Cortes Generales como garantes del respeto a los mismos y a las resoluciones que de ellos deriven. Se aprecia cómo aquí queda reflejado el segundo de los elementos que integran el planteamiento inicial de este capítulo, y cómo la responsabilidad del Estado frente a las Comunidades Europeas determinada en los Tratados fundacionales se corrobora en el ámbito interno por obra de la disposición constitucional.

Sin embargo, ni este artículo 93, ni ningún otro de nuestra Ley Fundamental, mencionan en absoluto qué sucederá cuando las «competencias derivadas de la Constitución» que se residencian en instancias externas se cuenten entre las asumidas por las Comunidades Autónomas de acuerdo con los artículos 148 y 149 CE. Como hipótesis de trabajo, pueden avanzarse dos alternativas contrapuestas. Así, por una parte, podría mantenerse que al ser cedida la competencia autonómica en virtud de un Tratado suscrito por el Estado español, ésta pasa a integrar las «relaciones internacionales», materia atribuida exclusivamente al Estado por el artículo 149-1, 3.º CI. Por otro lado, una segunda propuesta podría basarse en reconocer que las Comunidades autónomas deberían conservar algún tipo de facultad sobre las materias cedidas, puesto que la distribución competencial constitucional no es arbitraria, sino que responde al criterio del «interés respectivo», tal y como señala el artículo 137 CE, interés que en el caso de la Comunidad Autónoma mantiene su plena vigencia por mucho que desaparezca la competencia traspasada. Veamos cómo se pronuncian los Estatutos de Autonomía sobre esta disyuntiva.

A diferencia del texto constitucional, los Estatutos de Autonomía si incorporan artículo que, en una primera aproximación, podrían legitimar la participación autonómica en la aplicación del Derecho comunitario. Nos referimos, en concreto, a aquellos preceptos estatutarios que aluden a la ejecución en sede autonómica de los tratados internacionales. No obstante, el examen detenido de los mismos conduce a la conclusión de que tampoco sobre ellos puede construirse un modelo de incorporación del ordenamiento comunitario en el que encuentren un lugar las Comunidades Autónomas. Las razones son diversas, y a fin de considerarlas de forma conjunta, partiremos de una clasificación de los Estatutos según el tratamiento dado a estos temas. De este modo, puede establecerse la siguiente tipología:

1) Estatutos que no contienen disposiciones sobre la participación autonómica en la ejecución de los tratados internacionales (E. de Galicia, E. de Valencia, E. de Cantabria, etc.).

(8) Más adelante veremos hasta qué punto es sólida esta interpretación.

2) Estatutos que atribuyen a sus respectivas Comunidades la ejecución, en materias de su competencia, de los Tratados internacionales concluidos por el Estado español (E. de Asturias, art. 12. a); E. de Baleares, art. 12.1; E. de Extremadura, art. 9.1; etc.). De entre ellos, los de Murcia y Aragón prevén también la ejecución de actos normativos que afecten en sus competencias, cuando tales actos emanen de una organización internacional.

3) Estatutos que prevén, junto con la ejecución por la Comunidad Autónoma, la información a la misma por parte del Estado de los tratados y convenios que interesan a las competencias autonómicas (E. de Cataluña, arts. 27.3 y 5; E. de Madrid, art. 33; etc.).

4) Especial mención merece el Estatuto del País Vasco, que a lo señalado en el párrafo anterior añade una cláusula que reza textualmente: «Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93.»

5) Estatutos que también habilitan a la Comunidad Autónoma para solicitar del Gobierno del Estado la tramitación y conclusión de tratados en materias de interés autonómico, si bien la mayoría de estos tratados se circunscribe a relaciones de orden cultural, a excepción del Estatuto de Aragón, que no restringe a este terreno la facultad autonómica.

6) Un último caso es el del Estatuto de Canarias, cuyo artículo 37.1 prevé que tras la información que la Comunidad Autónoma ha de recibir «en la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera en cuanto afecten a materias de su específico interés», el Gobierno de la Comunidad emitirá su parecer.

No vamos a entrar en esta ocasión en los aspectos relativos a la información a las Comunidades Autónomas por parte del Estado. La adhesión se ha producido el pasado mes de enero, y toda la información que las Comunidades Autónomas hubieran debido recibir en uno u otro momento del proceso de negociación o a raíz de la firma del Tratado es ahora una cuestión de interés académico o político. Por otro lado, tampoco hace al caso qué sucederá ante futuros acuerdos o convenios suscritos por el Estado español (9). Lo que aquí nos interesa es valorar la regulación estatutaria en torno a los tratados internacionales y en relación con las competencias autonómicas. Antes de iniciar este análisis, conviene aclarar que la cláusula del Estatuto Vasco carece de eficacia ante los Tratados comunitarios, ya que éstos se cuentan entre los que se prevén en el artículo 93, por lo que el País Vasco se encuentra en la misma situación que las Comunidades Autónomas cuyo Estatuto dispone la ejecución de tratados y convenios internacionales.

De la clasificación enunciada se deduce, en primer lugar, la imposibilidad de invocar los Estatutos de Autonomía como factor de legitimación genérico de la participación autonómica en la implantación del Derecho comu-

(9) No obstante, ver al respecto el citado trabajo de A. REMIRO, *La acción...*, pp. 238-247.

nitario, puesto que algunas Comunidades Autónomas no tienen atribuida por vía estatutaria esta facultad. Sería el Estado, según el artículo 149.3 CE, quien asumiría tales atribuciones en las Regiones que se encuentren en tal posición. Pero, además, y en esto coinciden todos los Estatutos, excepción hecha de los mencionados de Murcia y Aragón, la ejecución de los tratados «en materias que afecten a sus competencias» no incluye referencias a los actos que puedan derivarse de organizaciones instituidas por dichos tratados, diferencia que, hablando de los Tratados comunitarios, nos parece de capital importancia. Sin duda, la clave del problema estriba en que los preceptos de los Estatutos están diseñados para responder a las necesidades de tratados internacionales clásicos, caracterizados porque sus disposiciones no se ven alteradas una vez concuidos y ratificados, de forma que su ejecución requiere de un limitado desarrollo normativo interno. Cuando tales tratados instituyen organizaciones internacionales, la intensidad y extensión de competencias que se atribuyen a dichas organizaciones acostumbra a ser restringidas, no incidiendo sensiblemente su ejercicio en el reparto de competencias internas. En otro sentido, podría también apuntarse que tales tratados, por la noción misma de cooperación que impregna las relaciones internacionales en el presente, afectan a materias susceptibles de cooperación entre Estados, las cuales dependen de la competencia de las autoridades centrales. Precisamente aquí deriva, *sensu contrario*, la tesis sostenida por parte de la doctrina internacionalista sobre la necesidad de que las entidades regionales disfruten también de autonomía para concluir acuerdos o convenios internacionales en materias de su exclusivo interés o competencia, especialmente en condiciones de cooperación transfronteriza. La especificidad del ámbito territorial de la competencia haría innecesaria la participación del poder central más allá de la mera supervisión. Pero, volviendo al tema de nuestro examen, los Tratados comunitarios no son tratados internacionales clásicos en cuanto a sus consecuencias. Esta distinción, consagrada por el Tribunal comunitario, según el cual, «a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio» (10), constituyendo «algo más que un simple acuerdo que sólo crea obligaciones para los Estados contratantes» (11), se hace patente también en nuestra vigente Constitución. En ella se contemplan, por un lado, tratados que suponen una transferencia de competencias derivadas de la Constitución y actos a que pudieran dar lugar las instituciones por ellos creadas, y, por otro, los restantes tratados. Los requisitos para su conclusión y las obligaciones que para los poderes del Estado se desprenden de ellos son diferentes, y es lógico que así sea. Los Tratados comunitarios dan origen a un orden jurídico que se caracteriza por su dinamismo, su amplitud material y por su capacidad para generar obligaciones que vinculan tanto a los Estados miembros como a sus particulares, lo que no acostumbra a suceder con los tratados internacionales habituales. No parece posible, por tanto, que lo que los Estatutos establecen para los segundos, abstracción hecha de la insuficiencia de la atribución por lo que actos derivados se refiere, sea trasladable a los primeros.

(10) TJCE, «Costa/ENEL», citada.

(11) TJCE, «Van Gend-Loos», citada.

Por lo demás, y ciñéndonos al Estatuto de Extremadura, la competencia que se reserva a la Comunidad Autónoma alcanza tan sólo a la «función ejecutiva» para la ejecución de tratados internacionales, lo que supone que quedan excluidas de esta habilitación las actuaciones que, sea cual fuere el carácter de la materia en que se proyecten y la respectiva competencia autonómica, se inserten en funciones legislativas o de desarrollo legislativo.

Lo hasta aquí expuesto podría indicar que las Comunidades Autónomas deberían permanecer al margen de la aplicación del Derecho comunitario en nuestro país. Ni la Constitución, ni los Estatutos de Autonomía, ofrecen respaldo jurídico para defender la participación autonómica. Y, sin embargo, también existen argumentos a favor de la misma. El mejor ejemplo es el hecho de que el Estado, que también cede competencias a las instancias comunitarias, y por tanto renuncia a actuar sobre determinadas materias, sigue estando capacitado para desarrollar y aplicar las normas comunitarias. Por otra parte, la trascendencia, implicaciones y alcance de la integración del Estado español en la Europa comunitaria aconseja no excluir a las Comunidades Autónomas del proceso, aun cuando sea preciso recurrir a sistemas que no se ajusten rigidamente a los planteamientos formales de la normativa positiva.

3. MODELO DE APLICACION DEL DERECHO COMUNITARIO EN EL AMBITO INTERNO

El procedimiento que a continuación esbozaremos parte de dos consideraciones fundamentales, resumen de los apartados precedentes:

— La cesión de competencias implícita en la adhesión a las Comunidades Europeas limita en la práctica las potestades del Estado y de las Comunidades Autónomas, aunque, al mismo tiempo, determina la aparición de nuevas actividades vinculadas a la aplicación de la normativa comunitaria que deberán ser distribuidas entre el nivel estatal y el regional.

— El artículo 93 CE encomienda al Gobierno y a las Cortes Generales la tarea de asegurar el cumplimiento del Derecho comunitario, si bien la inexactitud de su redactado deja abierto el camino a la especulación en torno al sistema concreto a emplear en esta labor.

El mecanismo que mejor parece acoplarse a las necesidades de nuestras Comunidades Autónomas es el arbitrado por el Estado italiano, país cuya organización territorial es equiparable a la española. No obstante, el paralelismo no es total, ya que las regiones italianas disfrutaban de una autonomía más restringida que sus homólogas españolas, tanto las denominadas «regiones de estatuto especial» en relación con las Comunidades Autónomas de primer grado, como las «regiones de estatuto ordinario» comparadas con las Comunidades de autonomía semiplena. En este sentido conviene no perder de vista que España se encuentra más cerca de la estructura federal que de la regional, pese a que las diferencias con el federalismo tradicional sean, formal y materialmente, notables. La propia Constitución elude definir a España como estado federal, llegando a prohibir ex-

presamente la federación de Comunidades Autónomas entre sí. Sin embargo, la amplitud de las competencias atribuidas al poder autonómico y el régimen jurídico en el que se ejercerán, hacen pensar en el esquema federal de distribución competencial, aun faltando una consagración por vía positiva de este hecho. En especial, la prevalencia del Derecho autonómico sobre cualquier otro derecho es un rasgo inusual incluso en los federalismos más arraigados, en los que se reconocen la supremacía del derecho de la federación sobre las disposiciones de los Estados federados («*Bundersrecht bricht Landesrecht*» y «*Supremacy clause*»).

Valga esta disgresión como explicación de las dificultades que presenta el recurrir a técnicas compartistas cuando, como sucede en este caso, los elementos a comparar distan bastante de ser homogéneos. Por ello, el que aquí sugiramos la adopción parcial de un modelo implantado en el Derecho italiano responde a nuestro convencimiento de que éste es el más adecuado a la situación del Estado español ante la adhesión, aun siendo conscientes de las variaciones que será preciso introducir en el mismo de acuerdo con las peculiaridades del proceso autonómico.

El problema de la aplicación interna del Derecho comunitario ha atravesado en Italia tres fases claramente diferenciales (12). La postura inicial del Estado italiano se recogía en unos Decretos de la Presidencia de la República que, en 1972, transferían a las regiones una lista de competencias de la que se excluían, en beneficio del Estado, las relaciones internacionales y con las Comunidades Europeas. Estos Decretos, fuertemente contestados en medios regionales, fueron recurridos ante el Tribunal de Garantías Constitucionales que, en sentencia igualmente muy criticada, se pronunció a favor de su constitucionalidad.

En 1975 tiene lugar un importante cambio en la posición del Estado que evoluciona hacia planteamientos más flexibles. Según varias leyes dictadas en estas fechas, las regiones quedaban facultadas para ejecutar en vía administrativa la normativa comunitaria, reservándose el Estado el control y coordinación de esta actividad y la prerrogativa de ejercer una acción sustitutiva cuando la falta de actuación regional produzca un vacío normativo. El silencio de estas leyes sobre una posible competencia legislativa regional en la aplicación del Derecho de las Comunidades motivó un nuevo recurso ante el TGC que, una vez más, confirmó su constitucionalidad.

Finalmente, ya en 1976, otro Decreto de la Presidencia de la República establece que las Directivas comunitarias podrán ser desarrolladas legislativamente a nivel regional, en el marco de unas normas previamente elabo-

(12) Puede consultarse al respecto la abundante bibliografía citada por F. SANTAOLALLA en «La aplicación del Derecho comunitario en España», en *DA*, núm. 201, julio-septiembre 1984, pp. 173-174; a ella puede añadirse, en *DA*, núm. 198, abril-junio 1983, F. D'ONOFRIO, *Las regiones italianas y la CEE: aspectos constitucionales*, pp. 5 y ss., y O. SEPE, *Las regiones italianas y la CEE: aspectos institucionales y organizativos*, pp. 19 y ss.; A. LA PERGOLA, «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 13, enero-abril 1985, pp. 9 y ss., especialmente, pp. 19-24; P. de CATERINI y G. MOTZO, en «Les différents techniques nationales de protection contre les violations de droit communautaire par les autorités nationales et par les particuliers et leur efficacité», *Reports of the 9th Congress of the Federation internationale pour le droit europeen*, Londres, 1980; S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado...*, op. cit., pp. 77 y ss.

radas a estos efectos por el Estado. En lo tocante a los Reglamentos, las regiones podrán contribuir a su ejecución mediante disposiciones con rango de ley, y no sólo administrativas como hasta entonces.

Como puede apreciarse, el paso de una etapa a otra está impulsado por una definitiva voluntad política de dar cabida a las regiones en la implantación en el orden interno del Derecho comunitario, voluntad que va más allá de los fundamentos jurídicos constitucionales, según los cuales, y así lo demuestra la jurisprudencia del TGC, las regiones no tendrían por qué desempeñar funciones vinculadas con las Comunidades Europeas.

Volviendo ya a nuestras Comunidades Autónomas, es indudable que no procede trasladar las dos primeras soluciones aportadas en el caso italiano, máxime cuando la autonomía de las mismas supera netamente la propia de las regiones en Italia. Es la tercera alternativa la que parece más acorde con las competencias autonómicas y con la regulación constitucional en materias de tratados internacionales, y aun ello prescindiendo de ciertos requisitos, como el de la previa regulación estatal, que se acomodan mal al talante de la autonomía regional en España (13).

Conviene introducir aquí una matización ya apuntada en el capítulo dedicado a las competencias de las Comunidades Europeas. Las competencias que la Comunidad asume lo son de atribución, es decir, no existe una disposición general que permita a las instituciones comunitarias adoptar un cierto tipo de medida en todas las materias contempladas en los Tratados, sino atribuciones específicas y sectoriales que difieren en amplitud e intensidad de una u otra materia (sin perjuicio de los supuestos en que se admiten competencias subsidiarias e implícitas; ver capítulo «Competencias de las Comunidades Europeas»). Ello supone que la atribución de los Estados miembros a la Comunidad tiene un carácter discontinuo, no extendiéndose en todos los casos a la totalidad de funciones sobre una materia, o incluso a la totalidad de funciones sobre una materia, o incluso a la totalidad de una única función. Salvo excepciones muy determinadas, los Estados miembros siguen detentando competencias sobre la materia objeto de transferencia, competencias que varían desde el pleno ejercicio de potestades normativas, reservándose la Comunidad una facultad coordinadora, hasta la mera ejecución en aspectos secundarios de las disposiciones comunitarias.

Subrayamos estas cuestiones por dos razones. En primer lugar, porque conducen a la conclusión de que la adopción de actos normativos por las Instituciones comunitarias no conlleva siempre la perfección de los mismos,

(13) El modelo de la República Federal de Alemania tampoco es fácilmente trasplantable entre nosotros, ya que se funda en la vigencia de principios de cooperación entre la Federación y los Länder, todavía muy lejanos del alcance del Estado autonómico, tanto por la reciente puesta en práctica de éste como por el diferente origen de ambos tipos de estructura territorial. Si puede tener mayor valor el esquema institucional puesto en pie por la Federación y los Länder para asegurar la participación de éstos en la elaboración y aplicación del Derecho comunitario. Sobre la ejecución en la RFA del Derecho comunitario puede consultarse igualmente la bibliografía que incorpora F. SANTAOLALLA en su citado *La aplicación...*, p. 172. De entre ella son especialmente ilustrativos MORAWITZ, *Die Zusammenarbeit von Bund und Länder bei Vorhaben der Europäische Gemeinschaft*, Bonn, 1981, y MALANCZUK (hay traducción española en Civitas, 1986), «European Affairs and the Länder of the Federal Republic of Germany», en *Common Market Law Review*, núm. 2, 1985.

en el sentido de no requerir ninguna norma posterior para su aplicación. Igualmente, no toda norma comunitaria se impone en el mismo grado a los Estados miembros. En realidad, estas consideraciones no constituyen un hallazgo especialmente relevante, ya que son la base en que se apoya toda la argumentación del presente capítulo. Si las autoridades nacionales no tuviesen que actuar en desarrollo o aplicación de ciertas disposiciones comunitarias, las cuestiones en torno a la aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas serían improcedentes. Más importancia presenta la segunda de las razones aludidas. Se trata, a grandes rasgos, de que la permanencia de competencia en manos de las autoridades nacionales (no transferidas a las Comunidades Europeas) podría aportar un elemento de legitimación para que aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido tales competencias, y que tengan reservada estatutariamente la ejecución de los tratados internacionales, pudieran desarrollar el Derecho comunitario. En otras palabras, cabría entender que dichas Comunidades Autónomas quedan autorizadas para aplicar normativamente el Derecho comunitario en la medida en que haciéndolo sólo se sirven de competencias que han permanecido adscritas a la titularidad regional, sin sufrir el traspaso a las instancias supranacionales. Este planteamiento ofrece interesantes posibilidades, aunque en estricta ortodoxia jurídica deja sin resolver importantes lagunas, como son la sensible diferencia que, pese a todo, separa a los Tratados comunitarios de los tratados internacionales o la hipotética inclusión de la aplicación del Derecho comunitario en el concepto de «relaciones internacionales», materia de titularidad estatal (artículo 149.1, 3.º CE). No obstante, no creemos necesario profundizar en estas alternativas, toda vez que, por un lado, los términos en que se expresa el Estatuto de Extremadura limitarían la labor de ejecución autonómica al ejercicio de funciones ejecutivas y, por otro, como hemos reiterado, son la persistencia de un interés autonómico y la necesidad de evitar una recentralización contraria al espíritu y la letra del bloque de legalidad constitucional las que hacen pertinente buscar las vías para permitir la acción autonómica.

Resumiendo los datos del problema que enfrentamos, cabe decir, en primer lugar, que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía autorizan expresamente a las Comunidades Autónomas para desarrollar el Derecho comunitario cuando éste así lo requiera. Por otra parte, corresponde a órganos constitucionales de alcance estatal —Gobierno y/o Cortes Generales— garantizar el cumplimiento de los Tratados descritos en el artículo 93 CE, entre los que se cuentan los Tratados comunitarios y el Derecho que de ellos deriva. Esta obligación se ratifica desde la óptima comunitaria por el hecho de que sólo los Estados son responsables ante la Comunidad del incumplimiento de las obligaciones que les corresponden de acuerdo con el Derecho comunitario, cualesquiera que sea la autoridad interna que incurra en dicho incumplimiento. Finalmente, y aun faltando un claro respaldo positivo para ello, debe considerarse necesario que las Comunidades Autónomas participen en el proceso de aplicación del Derecho Comunitario, tanto para que éste pueda llevarse a cabo adecuadamente como para asegurar que la plenitud de la autonomía regional no queda desvirtuada tras la adhesión española a la Comunidad.

Tres problemas se plantean en este punto: cómo articular la asociación de las Comunidades Autónomas al proceso de aplicación, cómo asegurar que el Gobierno y las Cortes Generales puedan cumplir su misión de garantizar el respeto al Derecho comunitario y, finalmente, qué medios jurídicos pueden emplearse para plasmar las soluciones adoptadas.

Respecto del primero de estos tres elementos centrales del procedimiento, el camino a seguir debería aproximarse, en cuanto a la etapa de ejecución y desarrollo de la normativa comunitaria, al sistema seguido en Italia. Así, las Comunidades Autónomas deben quedar habilitadas para proceder a la aplicación normativa y administrativa de las normas comunitarias no directamente aplicables en las materias dependientes de su competencia con anterioridad a la adhesión. Tres hipótesis diferentes pueden manejarse en el diálogo Comunidad Autónoma-Estado-Comunidad Europea cuando se trate de este tipo de normas (especialmente Directivas).

En primer lugar, habrá materias en que la repartición interna de competencias determine que las Comunidades Autónomas son el único sujeto facultado para el desarrollo de una Directiva comunitaria. Si ello ocurre, la oportuna normativa autonómica será suficiente para satisfacer los requisitos que la Comunidad Europea exige para considerar que los Estados miembros han aplicado correctamente una norma, sin que deba mediar, forzosamente, una trasposición general de origen estatal. Cosa distinta es que, en aras de una completa protección de los intereses del Estado ante las Comunidades Europeas, se arbitrara la solución de que toda norma no directamente aplicable fuera traspuesta por el Estado para que actuara como derecho supletorio si una o varias Comunidades Autónomas dejaran sin aplicar la disposición comunitaria de referencia. Esta hipótesis, sin embargo, parece bastante improbable en la práctica. Dada la naturaleza de la actividad comunitaria y el grado de integración presentemente alcanzado, así como las características de la distribución competencial en el ámbito interno, lo más frecuente será que las autoridades centrales hayan de intervenir, con más o menos intensidad, en la trasposición del Derecho comunitario que lo requiera.

Si la competencia autonómica estuviera restringida al desarrollo de la legislación básica estatal, la aplicación del Derecho comunitario deberá hacerse por el legislador estatal y por el autonómico (o por las autoridades normativas competentes en cada nivel), cada uno actuando en su correspondiente entorno competencial. Las únicas dificultades que cabría esperar en este supuesto se incluyen en la problemática general de las relaciones entre Derecho estatal y Derecho autonómico (posibilidad de que el Estado exceda su ámbito competencial, necesidad o no de una norma «básica» para que tenga lugar el desarrollo autonómico, etc.), y se resolverán de acuerdo con los criterios que la jurisprudencia constitucional ha sentado en repetidas ocasiones.

Una tercera posibilidad, sin duda la que más frecuentemente se dará en la realidad, es aquella en que la Comunidad Autónoma asume funciones atribuidas al Estado. Aquí la cuestión es también clara, puesto que será el Estado quien realice la aplicación normativa, quedando al cuidado de las

autoridades regionales la aplicación administrativa en los aspectos no reservados al Estado.

Pese a la aparente simplicidad de los dos últimos supuestos, es interesante poner de relieve que la Comunidad Autónoma no debe aceptar indefectiblemente la normativa estatal de trasposición que le corresponda ejecutar o desarrollar si la misma colisiona con la disposición comunitaria que pretende aplicar en el orden interno. Independientemente de los medios con que cuentan las instituciones de la Comunidad Europea para velar por la aplicación correcta y uniforme del Derecho comunitario (fundamentalmente, arts. 169 y ss. TCEE), hay que recordar que los particulares titulares de derechos u obligaciones derivados de normas comunitarias pueden invocar éstas ante el Juez Nacional si estiman que sus derechos han sido desatendidos o sus obligaciones erróneamente interpretadas e impuestas, con el consiguiente perjuicio de sus legítimos intereses. Puede, entonces, imaginarse una situación en que el Estado, impulsado por motivos políticos o técnicos, no desarrolle o desarrolle defectuosamente una Directiva comunitaria e induzca, por tanto, a las Comunidades Autónomas que detenten competencias ejecutivas o de gestión en la materia a incumplir la obligación comunitaria establecida. En este caso, y si se produjera una reclamación administrativa o judicial de un interesado lesionado en sus derechos o intereses, el efecto directo que adquiere la norma comunitaria cuando, agotado el plazo de aplicación, no ha sido adecuadamente aplicada por las autoridades del Estado miembro, determinaría la responsabilidad, en virtud del Derecho comunitario, pero ante el juez interno llamado a aplicarlo, de la Comunidad Autónoma. Las disyuntivas que se abren ante la Comunidad Autónoma —aplicación del Derecho comunitario o aplicación de la norma estatal de desarrollo en tanto las instituciones comunitarias no procedan contra la misma y consigan su anulación— no es fácil de resolver, ya que las razones que hayan conducido al Estado a incurrir en un incumplimiento del Derecho comunitario pueden ser de muy variada índole. Como regla general, lo más recomendable parece ser el otorgar prioridad a la norma comunitaria, habida cuenta de la precaria validez de la disposición estatal y de las negativas consecuencias que para la Comunidad Autónoma pudieran deducirse ante las jurisdicciones nacionales por actos contrarios a la norma comunitaria. Sin perjuicio de todo ello, el problema debiera ser objeto de consultas entre las autoridades centrales y autonómicas a fin de que las primeras explicaran el por qué de su conducta y las segundas tuvieran los datos que les permitieran secundar las tesis estatales o desviarse de ellas.

Los Reglamentos y otros actos comunitarios directamente aplicables presentan un panorama notablemente diferente. Como ya hemos señalado, los Estados miembros tienen en principio prohibida la ejecución normativa de los reglamentos comunitarios. La acción estatal se reduce, pues, a dos campos: derogación formal de las disposiciones internas que impidan la eficaz aplicación de la norma comunitaria e inaplicación de disposiciones directamente opuestas a la misma en sedes judicial o administrativa. Por lo demás, las autoridades nacionales, y entre ellas se deben incluir las autonómicas, deben respetar lo dispuesto por los reglamentos en el ejercicio de las funciones que afectan a la materia sobre la que éstos versan. Si el Reglamento requiriese medidas internas de ejecución, habría de estarse al es-

quema descrito con relación a las Directivas y otros actos no directamente aplicables.

Las tareas de aplicación del Derecho comunitario no son las únicas que permiten una participación autonómica respaldada en la competencia regional previa a la integración. En efecto, como se ha demostrado en otros Estados miembros de estructura compleja, la minoración competencial experimentada por las entidades territoriales subestatales no da lugar solamente a facultades de aplicación *ex post facto*, una vez que la norma comunitaria ha sido aprobada en Bruselas por el Consejo o la Comisión. Las entidades regionales han aducido, con fundamento, que la Pérdida de Competencia regional no sólo comportaba trabajos de ejecución, sino que en muchas ocasiones implicaba un poder autónomo de decisión atribuido al ente territorial. Incluso, y cuando estas competencias carecían de componente normativo, los mecanismos internos de relación entre el gobierno o el legislador central y sus homólogos regionales dejaban un margen a la negociación bilateral o multilateral o a la iniciativa regional. En todo caso, tanto el poder de decisión como las posibles vías alternativas de acuerdo desaparecen al transferirse la competencia a las instituciones comunitarias, quedando el Estado central como único valedor de sus propios intereses (interés general) y de los intereses regionales que pudieran estar en juego. Si la dimensión activa se traduce en una habilitación a los entes territoriales para aplicar y desarrollar el Derecho comunitario susceptible de medidas de tal género, esta faceta decisoria tiene como correlato una participación regional en los procesos de formación de la voluntad estatal que posteriormente se defenderá en los órganos comunitarios cuando en las disposiciones a adoptar se ventilan materias que habían estado sometidas a la competencia regional.

De los ejemplos que ofrece el Derecho comparado, es el mecanismo de concertación vigente en la RFA el que resulta más atractivo desde la perspectiva autonómica. En el caso italiano, el procedimiento, tras un período de indefinición y tensión, se apoya en dos elementos (14). Por un lado, la práctica ha generalizado los *hearings* parlamentarios, en los cuales las regiones se dirigen a las Comisiones parlamentarias competentes para solicitar el control del ejecutivo en el contexto de las relaciones con las Comunidades Europeas respecto a materias de interés regional. En segundo término, el Gobierno italiano ha creado la «Conferencia Estado-Regiones», que puede ser convocada periódicamente por el Primer Ministro (o, eventualmente, a propuesta de las regiones), y podrá ser consultada, entre otros temas, sobre las orientaciones generales relativas a la Confección y ejecución de actos comunitarios que afecten a competencias regionales. Se observa que los contactos entre regiones y autoridades centrales son esporádicos y dependen en buena parte de la voluntad estatal. Es por ello que, dado el mayor grado de autonomía de que disfrutaban nuestras Comunidades Autónomas, este método de coordinación no nos parece suficiente para garantizar el protagonismo que este grado de autonomía precisa.

El procedimiento seguido en la RFA es más complejo, como fruto de una evolución y perfeccionamiento desde su conformación inicial hasta su ac-

(14) Vid. bibliografía en nota 12.

tual configuración, que data del año 1980, fecha en que concluyeron las conversaciones entre Federación y Estados federados al efecto de articular nuevas vías de comunicación y cooperación. Aquí nos limitaremos a esbozar sus rasgos más destacados. Un primer pilar de este esquema son las discusiones que se mantienen en los grupos de trabajo especializados constituidos en el seno del Bundesrat (y del Bundestag), los cuales estudian la documentación que les remite el Gobierno central sobre proyectos de actos comunitarios que puedan dar lugar a obligaciones jurídicas para los Estados miembros o que revistan especial trascendencia política. Los dictámenes del Bundesrat (y del Bundestag) adoptan la forma de recomendaciones, que se envían al Canciller Federal, quien, a su vez, las hace llegar al Ministerio Federal competente, que asume el compromiso de que tales consideraciones sean evaluadas como parte de la información en que se apoyará la posición estatal en la negociación comunitaria.

Una segunda pieza clave de esta colaboración es la figura del Observador de los Länder, funcionario nombrado por la Conferencia de Ministros Presidentes de los Länder y que acompaña a la delegación alemana a las sesiones del Consejo y del COREPER. En ambos casos, el papel del Observador es pasivo, si bien participa en los debates internos de la delegación. Igualmente, el Observador es invitado a determinadas reuniones ministeriales federales en que se tratan asuntos comunitarios. Por último, corresponde al Observador canalizar la información y documentación que recoge del Consejo y de la Comisión (a la cual no asiste personalmente) a los órganos de los Länder encargados de elaborar las propuestas regionales que se elevarán al Gobierno federal en materias comunitarias. Estos órganos pueden ser grupos de trabajo o conferencias de ministros sectoriales, distribuyéndose los asuntos según su importancia. Los acuerdos de dichos grupos o conferencias deberán ser respetados por la Federación en la negociación ante la Comunidad cuando se trate de materias de competencia exclusiva de los Länder, pudiendo apartarse de ellas solamente por motivos de especial trascendencia.

Asimismo, y siempre respecto de materias de la exclusiva competencia regional, dos representantes de los Länder son asociados, si ello es posible por razones numéricas, a la delegación alemana que participe en las negociaciones a nivel de Comités consultivos o de gestión.

Por último, debe subrayarse que los Länder alemanes mantienen contactos directos con las instituciones comunitarias con relativa frecuencia, principalmente cuando ciertas disposiciones comunitarias afectan específicamente los intereses de uno de ellos en particular. Estos contactos se producen indistintamente con o sin el conocimiento de la Federación.

Aunque el sistema más idóneo, por la cantidad y calidad de los intercambios entre los niveles central y regional, es a todas luces el de la RFA, es preciso matizar esta apreciación en el sentido de que el mismo no tiene por qué funcionar en otros lugares con la eficacia que lo hace en Alemania, debido a que se trata de un sistema basado en la larga tradición federal de este Estado y en la vigencia real de principios generales (sobre todo del

principio de la «BUNDESTREVE» o lealtad al BUND) que presiden la solución de los conflictos entre centro y periferia.

La instauración de un procedimiento análogo a ésta en España no debería suponer que el Estado quedara siempre vinculado formalmente por las posturas defendidas por las Comunidades Autónomas. Sólo desde la óptica estatal pueden valorarse con exactitud las repercusiones para el conjunto del Estado de una medida que, enjuiciada desde el espacio más reducido de una Comunidad Autónoma, aparece como netamente positiva o negativa. Por ello, el carácter del órgano o mecanismo que se establezca ha de ser esencialmente consultivo, sin que ello sea obstáculo para que se prevean circunstancias en que su asesoramiento se haga preceptivo o sus opiniones vinculantes hasta un cierto punto para el Estado. Como sea que más adelante volveremos sobre este tema, dejaremos así las cosas por el momento para pasar al segundo de los temas enunciados más arriba: los instrumentos de que podrán servirse el Gobierno o las Cortes para el caso de no aplicación por una o varias Comunidades Autónomas de una disposición comunitaria.

Los supuestos que abarca la expresión «no aplicación» del Derecho comunitario tal y como aquí la entendemos son varios y varias también las alternativas de actuación de los órganos estatales.

Empezando por el caso más simple, esto es, el de aquellas situaciones en que una o varias Comunidades Autónomas no se ajustaran en su ejecución administrativa a una norma comunitaria, los medios al alcance de las autoridades estatales son lo suficientemente enérgicos como para que no parezca necesario pensar en la implantación de métodos *ad hoc*. En particular, los tribunales ordinarios son competentes para conocer de la legalidad de actos y disposiciones generales de rango inferior —la ley— procedentes de las Comunidades Autónomas. El Derecho comunitario se inserta en los ordenamientos nacionales desde su entrada en vigor, pasando a formar parte integrante de los mismos, por lo que cualquier tribunal contencioso-administrativo puede pronunciarse sobre los actos administrativos o normas reglamentarias impuestas por el Derecho comunitario. De existir dudas sobre la interpretación de la norma comunitaria aplicable el Juez Nacional podrá recabar el criterio del Tribunal de Justicia de las Comunidades recurriendo a la «cuestión prejudicial» en los términos del artículo 177 TCEE (15).

Mayores dificultades conllevan los incumplimientos autonómicos cuando la «no aplicación» se exterioriza normativamente mediante leyes formales. En primer lugar, cabe la posibilidad de que una Comunidad Autónoma no

(15) Un autor, cuestionándose el problema de la vigencia de los actos o disposiciones reglamentarias autonómicas en tanto que los tribunales no hayan declarado su oposición al Derecho comunitario, propone que la normativa que eventualmente regule estos procedimientos dote a los recursos basados en contravención del Derecho comunitario de efectos suspensivos. Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado...*, *op. cit.*, p. 114. Por nuestra parte, coincidimos en la utilidad de este efecto suspensivo, pero creemos que sería excesivo atribuirlo a recursos interpuestos contra actos de las Comunidades Autónomas.

dicte la ley que debiera desarrollar una disposición comunitaria. De tener el Estado reservada la titularidad de la legislación básica en la materia de que se trate, el modo de resolver preventivamente estos comportamientos sería el de acompañar las normas estatales de desarrollo de capítulos con carácter supletorio, válidos únicamente en defecto de norma autonómica. Si la competencia legislativa corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, la anterior solución parece menos viable, puesto que implicaría interponer una norma estatal entre el Derecho comunitario y el legislador autonómico llamado a ejecutarlo, actuación para la que sería difícil encontrar respaldo constitucional sólido. Lo que sí se ve avalado por la Ley Fundamental son las actuaciones sustitutorias puntuales, emprendidas por el Gobierno y las Cortes Generales cuando una Comunidad Autónoma se abstenga de producir las normas de desarrollo. El soporte constitucional de tales intervenciones debe buscarse bien en el ya comentado artículo 93, bien en una interpretación flexible del artículo 155, bien en una combinación de ambos. El control excepcional del artículo 155 tiene, a nuestro juicio, una desventaja de cierta importancia, que no es otra que la de su relativa complejidad y consiguiente lentitud. Las normas comunitarias han de ejecutarse en un plazo tasado, que oscila alrededor de los dieciocho meses. Teniendo en cuenta que la aplicación puede realizarse en todo momento dentro de dicho plazo, y aceptando que el Estado debería conceder el más amplio margen a las Comunidades Autónomas para ejercer sus funciones de desarrollo, el tiempo de que se dispondría para, fijado un plazo inferior al previsto en la norma comunitaria para que el Gobierno central recibiera los proyectos que pretendan adoptar las Comunidades Autónomas o la comunicación de su intención de no aplicar la disposición comunitaria (16), proceder al requerimiento ante el Presidente autonómico, la solicitud de autorización al Senado y la actuación de las autoridades centrales sería muy reducido, cabiendo la posibilidad de incurrir en incumplimiento ante las instituciones comunitarias. De ahí que resulte más aconsejable prescindir del segundo de estos trámites, el de la autorización del Senado, al amparo de las facultades que se conceden al Gobierno y Cortes Generales por el artículo 93 CE. Respecto a quién debiera emanar la norma sustitutoria, consideramos oportuno aplicar aquí los mismo criterios que hayan regido el proceso de desarrollo a nivel central, es decir, que sea dictada por las Cortes directamente o, en su caso, que se delegue en el Gobierno la potestad legislativa.

Un tercer caso, el más complejo, sería el que podría producirse cuando la norma autonómica si fuera adoptada, pero se separara de la legalidad comunitaria. El supuesto en cuestión presenta dos facetas: qué hacer con esa norma para evitar su permanencia en el ordenamiento y cómo arbitrar otra que la sustituya adecuándose a la normativa comunitaria que se pretende aplicar.

El problema de cómo dictar una norma sustitutoria es similar al suscitado por la inexistencia de disposición autonómica de desarrollo, con la diferencia de que las autoridades centrales deberían tener conocimiento con tiempo suficiente de que la norma autonómica va a ser elaborada en términos no ajustados a su referente comunitario. Los autores que han optado

(16) Ver al respecto las consideraciones de las páginas siguientes.

por soluciones del tipo que propugnamos coinciden en sugerir que las Comunidades Autónomas deberían informar al Estado con antelación a la expiración del plazo de desarrollo sobre sus intenciones remitiéndole los proyectos de ley que traten de aprobar (o si tal es el caso, notificándole su intención de no emprender acciones de desarrollo). Esta información previa podría articularse en base al dictamen que toda Comunidad Autónoma debe solicitar del Consejo de Estado en los términos de los artículos 21.1, 22.2 y 23 de la Ley Orgánica que regula el funcionamiento de este alto órgano consultivo. Precisamente el dictamen del Consejo de Estado podría servir como resorte, si fuera desfavorable en cuanto a la compatibilidad entre la futura ley autonómica y la normativa comunitaria, para el inicio de las actuaciones sustitutorias estatales, actuaciones para las que serían válidas las consideraciones que exponíamos en el supuesto de no edición de normas de desarrollo.

El modo para suprimir del ordenamiento una ley autonómica que, pese a todos los procedimientos de consulta anteriores a su adopción, se ponga a la normativa comunitaria no es sencillo de establecer, ya que, en principio, sólo las sentencias del Tribunal Constitucional pueden declarar nulas disposiciones de una norma de rango superior. Sin embargo, no parece posible extender la competencia del Alto Tribunal a materias que no son propiamente constitucionales, sobre todo cuando el ejercicio de las competencias autonómicas en relación con el Derecho comunitario no ha sido regulado por una ley de las que habla el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En suma, las competencias que se atribuyen a las Comunidades Europeas derivan de la Constitución, en el sentido que da a esta expresión el artículo 93 CE, pero el considerar el Derecho comunitario como parte integrante del bloque de constitucionalidad creemos que es una ampliación demasiado generosa de los límites que a éste corresponden (17).

En consecuencia, la solución más plausible sería la no aplicación de la norma en sede judicial, puesto que ni el Gobierno central ni las Cortes Generales tienen atribuciones para anular una ley autonómica. En algunas ocasiones, y si las diferencias con respecto a la normativa comunitaria no son de excesiva entidad y, además, se presentan en leyes de varias Comunidades Autónomas, cabría recurrir a una ley estatal de armonización que limara tales diferencias (art. 150.3 CE), pero esta vía parece quedar reservada, aunque no quepa hablar de un criterio firmemente expuesto, a los supuestos en que ya han sido adoptadas las leyes en varias Comunidades Autónomas, no pudiendo seguirse ni con carácter previo ni para resolver dificultades individuales (18).

La no aplicación por el Juez de la norma autonómica contraria al Derecho comunitario está avalada por repetidos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, pero no deja de tener sus incon-

(17) Ello no deberá impedir que se promuevan conflictos de competencias ante el TC cuando los mismos se refieran a que, en el proceso de desarrollo de las normas comunitarias, una Comunidad Autónoma haya excedido su ámbito competencial, en detrimento de las atribuciones del Estado (arts. 59 y ss. LOTC).

(18) Tal es una de las interpretaciones que cabe dar a la sentencia del TC en el asunto LOAPA, si bien el Tribunal no entró en el fondo de la cuestión.

venientes. En especial, destaca la inseguridad jurídica que supone la permanencia en el ordenamiento de varias normas sobre una misma materia, unas aplicables y otras inaplicadas, o la difícil uniformidad que cabría esperar en la actuación de todo el sistema jurisdiccional ante el elenco normativo estatal y autonómico. No obstante, creemos que si se toma una referencia sólida sobre la adaptación o no de las normas de desarrollo al Derecho comunitario, como, por ejemplo, podría ser el resultado del dictamen evacuado ante el Consejo de Estado y las subsiguientes conversaciones entre las autoridades centrales y autonómicas, el esfuerzo conjunto de los tribunales, del Estado con la aprobación de normas supletorias, y de los particulares en el curso de los procesos en que entiendan que el que el erróneo desarrollo de una norma comunitaria da lugar a la entrada en juego del potencial efecto directo de la misma, los problemas podrán subsanarse, a medida que vaya consolidándose el sistema, con relativa fluidez.

La posición que en la realidad ha tomado el Estado ante todo este conglomerado de posibilidades y alternativas se plasma en la propuesta de Convenio que se remitió a los Presidentes de las Comunidades Autónomas el pasado mes de diciembre y que a estas alturas están aún en estudio.

4. PARTICIPACION DE LAS INSTITUCIONES AUTONOMICAS EN EL MODELO ESTABLECIDO

En los apartados precedentes ha quedado determinado, tras el análisis del ordenamiento interno y del Derecho comunitario, la necesidad de que las Comunidades Autónomas tomen parte en la aplicación de la normativa comunitaria con las obligadas restricciones que imponen el contenido competencial de su autonomía, y la salvaguardia del interés del Estado. Avanzando un paso más en estos planteamientos, procede ahora situar esta actividad en el seno de la propia Comunidad Autónoma, para lo cual han de tomarse como referencia tres elementos de partida: el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, las potestades atribuidas a los órganos autonómicos y la diversa naturaleza de las disposiciones comunitarias.

En primer lugar, la distribución de competencias legislativas y ejecutivas reflejada en los Estatutos de Autonomía delimita en qué materias podrá la Comunidad Autónoma dictar leyes formales, lo cual implica una participación de la Asamblea legislativa, y en cuáles sólo podrá ejecutar la normativa estatal, circunstancia que nos remite a una actuación del Consejo de Gobierno. Por otra parte, los Estatutos de Autonomía, y el de Extremadura es un buen ejemplo de ello, sitúan en el Consejo de Gobierno las funciones de dirección y ejecución de la política autonómica, así como la potestad reglamentaria, en tanto que la Asamblea desempeña las tareas tradicionales de los órganos representativos: elaboración de las leyes, control del ejecutivo, aprobación presupuestaria, etc. Finalmente, hay que destacar una vez más la diversidad de normas directamente aplicables y normas que no gozan de aplicabilidad directa. Las primeras no requieren actos internos de desarrollo más que en las contadas ocasiones en que así lo especifique la propia norma comunitaria. La segunda, por el contrario, si requieren una actuación de las autoridades nacionales para su ejecución en el ámbito interno. Aunque

la materia requeriría tratamiento más extenso, nos limitaremos a poner de relieve que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad (Aff. 102/79 «Commission/Belgique», Rec. 1980, pp. 1473 y ss), las normas de desarrollo de las Directivas comunitarias han de tener el mismo rango que las normas internas existentes en la materia, no siendo aceptables disposiciones inferiores o simple prácticas administrativas.

Considerando estos elementos, y a la luz de la experiencia de otros Estados miembros de estructura regional, todo parece indicar que será el Consejo de Gobierno la pieza clave en el proceso de implantación del Derecho comunitario a nivel regional.

En principio, el desarrollo de la normativa de las Comunidades Europeas sólo precisará de disposiciones de rango administrativo, que competen directamente al ejecutivo regional en todas aquellas materias que, en el ámbito interno, no constituyan reserva de ley. Dada la naturaleza de las materias que en la actualidad dependen de las Instituciones comunitarias, las posibilidades de aplicación en vía administrativa son cuantitativamente mayores que las ofrecidas por la tramitación legislativa. Naturalmente, habrá de tenerse en cuenta la jerarquía normativa autonómica en los casos en que la norma de aplicación hubiera de modificar otra de rango superior. Al propio tiempo, y junto a las ventajas de mayor rapidez en la ejecución en vía administrativa, el hecho de que el Consejo de Gobierno detente la dirección de la política autonómica le convierte en el órgano mejor dotado para coordinar las actividades sectoriales en relación a las políticas comunitarias. Igualmente, parte importante en la incorporación de las disposiciones de las Comunidades Europeas es la actividad encaminada a velar por su cumplimiento. Esta función de policía administrativa entra dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, que podrá dictar las disposiciones al efecto. Por último, el Consejo se vincula al proceso, aun de modo secundario, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, ya que los proyectos que se remitan a la Asamblea legislativa habrán de respetar lo establecido en el Derecho comunitario. Una práctica extendida a diversos Estados miembros de la Comunidad es la consistente en delegar al Gobierno la elaboración de normas sobre materias reserva de ley cuando se trate de aplicar el Derecho comunitario. Así han procedido Inglaterra, Italia, Francia... con diferente procedimientos, que responden a sus respectivos ordenamientos constitucionales (19). En el plano autonómico podría seguirse un criterio similar, ya que diversos artículos estatutarios prevén la delegación de las Asambleas autonómicas a los Gobiernos regionales en los términos fijados por los artículos 82 a 84 CE (20). Casualmente, no es este el caso de Extremadura, cuyo

(19) El procedimiento por el que ha optado el Estado español es también de esta índole, como se refleja en la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases para la delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho comunitario. Dicha Ley establece una delegación legislativa, en los términos de los artículos 82 y ss. CE, para que, en el plazo de seis meses a partir de su aprobación, el Gobierno, en materias de competencia estatal, dicte las normas modificadoras necesarias para adecuar la legislación española al Derecho comunitario. Es interesante destacar que se consideran «bases», a los efectos del artículo 82, las directivas «y demás normas de Derecho comunitario cuya aplicación exija la promulgación de normas internas con rango de ley».

(20) Ver, por ejemplo, cort. 10.1, Estatuto de Galicia; art. 16, Estatuto de Madrid; art. 2.º, Estatuto de Castilla-La Mancha, etc. De hecho, la Asamblea catalana ha aprobado ya una ley de delegación en el Gobierno autónomo concediendo a éste las facultades necesarias para el desarrollo legislativo del Derecho comunitario. Se trata de la Ley 4/1986, de 10 de mayo.

Estatuto no contiene ninguna cláusula habilitante de la delegación en favor del Gobierno autónomo. Para resolver los problemas de excesiva duración del periodo de tramitación legislativa de las normas de desarrollo, cabría pensar en diseñar procedimientos especiales de tramitación o, si ello fuera necesario, en recurrir sistemáticamente a los procedimientos de urgencia establecidos.

La última cuestión a reseñar en este epígrafe se relaciona con los cambios estructurales que la aplicación del Derecho comunitario puede originar en la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Cuando todavía no se podían evaluar con precisión las repercusiones de la Adhesión en el ámbito autonómico se diseñaron algunas propuestas a este respecto que defendían la necesidad de crear una «Consejería de relaciones con las Comunidades Europeas», o denominación análoga. Con independencia del valor doctrinal que tales propuestas pudieran tener en su momento, en la actualidad y a la vista de las implicaciones reales del proceso de integración, parece a todas luces desmesurada una solución de este alcance. Sin embargo, tampoco cabe minimizar el impacto organizativo de la aplicación del Derecho comunitario y, en general, de la implementación de los comportamientos autonómicos ante el nuevo ámbito supranacional.

Las soluciones ofrecidas por otras Comunidades Autónomas son relativamente variadas, pero presentan algunos rasgos comunes que pueden servirnos para trazar un esquema de los cambios que, a nuestro juicio, debieran introducirse en la administración regional para el cumplimiento satisfactorio de las tareas derivadas de la pertenencia a la Comunidad Europea (21).

Uno de tales rasgos comunes radica en la existencia generalizada de un órgano asesor especialmente encargado de emitir dictámenes y coordinar actuaciones en materias jurídicas, económicas, políticas o sociales, relativas a las Comunidades Europeas. La Junta de Extremadura debería introducir una Comisión de esta naturaleza en su estructura orgánica, Comisión que podría depender de la Presidencia de la Junta de Extremadura.

Aparte de casi total coincidencia respecto de la utilidad de este tipo de órgano asesores, otro punto frecuente en las previsiones de las Comunidades Autónomas es el de designar (o crear) un órgano dentro de la estructura administrativa al que se encargan las tareas de coordinación. Hasta ahora se ha comprobado la existencia de dos sistemas: el primero es situar estas labores en la Presidencia de las Comunidades Autónomas, o en las Consejerías de la Presidencia. Una segunda opción utilizada es la de trasladar tales funciones a las Consejerías encargadas de asuntos económicos. Por nuestra parte, no creemos que esta posibilidad mejore la primera opción, ya que, por la naturaleza de las actividades de las Consejerías de Economía y Hacienda, su coordinación tendería a primar estos elementos económicos y dejar a un lado los aspectos jurídicos o políticos de la misma.

(21) Ver, por ejemplo, Decreto 279/1984, de 6 de septiembre, de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña; Decreto 118/1985, de 5 de diciembre, de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid; Decreto 34/1985, de 2 de mayo, de la Consejería de Presidencia del Principado de Asturias; Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 12 de septiembre de 1984, etc.

No obstante, es indudable que una parte importante de las repercusiones de la acción comunitaria en el plano regional se operan en el terreno económico (Fondos Comunitarios, políticas de apoyo a industrias o sectores, elaboración de programas de desarrollo, etc.). De ahí que la conjunción entre la Consejería de Economía y el órgano encargado de la coordinación haya de ser mayor que en otros casos.

El último tema a que nos referiremos será el de la alteración de la estructura interna de cada Consejería. A nuestro juicio, no creemos oportuno designar una única persona o grupo reducido de personas en cada Consejería para el seguimiento de la actuación Comunitaria, salvo que la misma afecte muy marginalmente al funcionamiento de aquélla. Entendemos que todos los funcionarios a nivel superior deben tener un conocimiento suficiente de la actividad de las Comunidades Europeas y una formación más profunda en lo que atañe a su propio ámbito material. En puestos inferiores, este conocimiento podrá ser menor, pero en ningún caso nulo. Entendemos que, al igual que todo funcionario debe estar al tanto de la organización estatal y autonómica, del sistema interno de fuentes y de los procedimientos administrativos más usuales (en mayor o menor grado según su categoría profesional), la actividad de las Comunidades Europeas trasciende lo bastante al funcionamiento cotidiano de la Comunidad Autónoma como para trasladar el esquema seguido en el plano interno al plano comunitario. En consecuencia, parece aconsejable modificar los temarios de oposiciones para incluir en ellos materias relativas a las Comunidades Europeas y fomentar, al menos en una primera etapa, los cursos de formación para funcionarios en activo.

PARTE SEGUNDA

Competencias Comunitarias
Competencias de la Comunidad
Autónoma de Extremadura

1. LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EXTREMADURA Y LA POLITICA COMUNITARIA DE LA COMPETENCIA

Las actividades emprendidas por la Comunidad Económica Europea persiguen el establecimiento de un mercado común como vía para la consecución de los objetivos previstos en el artículo 2.º del Tratado fundacional, esto es, «promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que la integran».

La constitución de un mercado común implica la supresión de todas aquellas barreras que se oponen a la libre circulación de los factores de producción: mercancías, personas (asalariadas o independientes) y capitales. Es precisamente en el conjunto de disposiciones adoptadas para proteger la libre circulación de mercancías (desarme arancelario y contingentario, armonización de las legislaciones nacionales en materia fiscal, técnica, etcétera), donde puede encuadrarse la política comunitaria de la competencia, en la medida en que las Instituciones comunitarias consideran que toda práctica restrictiva de la competencia puede afectar, en mayor o menor grado, al comercio interestatal, dificultando, por tanto, la correcta distribución y empleo de los recursos productivos.

El estudio de esta cuestión se realiza partiendo de una división formal entre regulación dirigida a las empresas, tanto privadas como públicas, y disposiciones referidas a las ayudas estatales a la actividad económica. El primero de los aspectos citados se recoge en los artículos 85 a 90 TCEE, mientras que el segundo se contempla en los artículos 92 a 94 TCEE.

El carácter horizontal de estas medidas las hacen aplicables a cualquier actividad, si bien es cierto que el propio tratado prevé condiciones especiales para algunos sectores, como los transportes (art. 77) y la agricultura (art. 42), con el fin de adaptar dichas normas a las peculiares características de los mismos, los cuales serán abordadas en sus capítulos correspondientes.

Por lo que hace a las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la materia, el Estatuto de Autonomía extremeño, al contrario de lo que ocurre en los Estatutos que instituyen las Comunidades Autónomas de primer grado, no hace referencia expresa a la defensa de la libre competencia. Bien es cierto que la mención que aparece en dichos Estatutos no se produce con el fin de señalar esta función como asumida por las Instituciones autonómicas, sino para limitar la competencia exclusiva que les corresponde en materia de comercio interior y defensa del consumidor. Esto es así dado que la legislación mercantil, en la que se engloba la relativa a la competencia, está reservada a la actuación exclusiva del Estado en base al artículo 149-1,6 de la Constitución.

Basándonos en lo dicho hasta ahora, podríamos concluir que las competencias de la Comunidad extremeña no van a verse afectadas por la aplicación de la política comunitaria, puesto que no ha asumido funciones en la materia. Pero ello no es totalmente exacto. La normativa comunitaria cubre un espacio muy amplio, regulando no sólo el comportamiento empresarial, sino también el funcionamiento de las empresas públicas y los mecanismos de ayuda puestos en práctica por los poderes públicos, lo cual implica que las acciones en materia económica emprendidas por la Comunidad Autónoma van a verse mediatizadas por las disposiciones comunitarias.

Si bien en el primer caso, relativo a los acuerdos entre empresas y el abuso de posición dominante por parte de empresas privadas, el ente autonómico no tiene competencias, no ocurre lo mismo con lo previsto para las empresas públicas, dado que el artículo 7.º-1,10 del Estatuto de Extremadura contempla la asunción de competencia exclusiva para «... la creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad Autónoma». Por último, en cuanto a los regímenes de ayuda pública, son numerosas las acciones de este tipo que las autoridades regionales pueden emprender en el marco del «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (art. 7.º-1,10), teniendo en cuenta que entre los objetivos que orientarán el ejercicio de los poderes asumidos se encuentra el «adoptar las medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social de Extremadura propiciando el pleno empleo...» (art. 6-2,d).

2. LA POLÍTICA COMUNITARIA DE LA COMPETENCIA Y LAS EMPRESAS (1)

Tal y como se ha señalado, el Tratado CEE, en sus artículos 85 a 90, sienta las bases de la normativa comunitaria sobre el comportamiento a seguir por las empresas en relación con el mantenimiento de la libre competencia. En líneas generales puede decirse que en ellos se prohíben los acuerdos o prácticas concertadas entre empresas, así como el abuso de posición dominante, siendo aplicables dichos principios tanto a empresas privadas como públicas, si bien en el caso de estas últimas es necesario introducir algunas matizaciones que abordaremos más adelante.

(1) A pesar de la inexistencia de competencias autonómicas en este campo, nos parece necesario incluir una breve exposición de su contenido, por la vinculación existente entre estas disposiciones y las aplicables a las empresas públicas.

A. Acuerdos entre empresas (art. 85 TCEE)

El artículo 85, en su párrafo primero, prohíbe, por considerarlos incompatibles con el mercado común, «los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociación entre empresas o las prácticas concertadas que sean susceptibles de afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o por efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia en el mercado común». De la redacción de este precepto se desprende que el Derecho comunitario no prohíbe en sí los acuerdos (2), más que en la medida en que presenten dos características esenciales, cuyo cumplimiento provoca la nulidad de pleno derecho de dichos acuerdos (art. 85-2). Estas características son:

— que impidan, restrinjan o falseen la competencia, expresión suficientemente amplia como para cubrir cualquier tipo de modificación de las condiciones de competencia, debiendo, ante todo, ser entendida de forma pragmática, tomando en consideración no sólo la situación actual del mercado, sino también la que hubiese existido si el acuerdo no se hubiese producido (3), y

— que afecten al comercio entre los Estados miembros, es decir, que puedan influir de forma directa en el comercio intracomunitario, modificando los flujos normales de intercambio. Esta situación puede venir motivada no sólo por los acuerdos adoptados entre empresas ubicadas en distintos Estados miembros, sino incluso por los concluidos entre empresas de un mismo país, o de éstas con entidades extranjeras, pertenecientes a países terceros (4).

De forma meramente ilustrativa, el propio artículo que comentamos enumera una serie de prácticas prohibidas que pueden producirse tanto en acuerdos de tipo horizontal, entre empresas que operen en un mismo nivel de producción, como de carácter vertical, entre las diversas empresas vinculadas a la producción y comercialización de un bien específico. Entre estas acciones podemos destacar aquellas que:

— fijen, de forma directa o indirecta, los precios de compra, de venta o cualquier otra condición de transacción;

— limiten o controlen la producción, el desarrollo técnico o las inversiones;

— repartan los mercados o las fuentes de aprovisionamiento;

— apliquen, con relación a terceros contratantes, condiciones desiguales para prestaciones equivalentes;

— subordinen la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o

(2) Utilizaremos el término «acuerdo de forma genérica», entendiéndose por tal los acuerdos propiamente dichos, decisiones de asociación de empresas y prácticas concertadas.

(3) GOLDMAN, *Droit commercial européen*, Dalloz, 1975, pp. 336 y ss.

(4) ROUX y VOILLEMOT, *Le Droit de la concurrence de la CEE*, Ed. Juridictionnaires Joly, 1982, pp. 39 y ss.

según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

Estos principios generales que hemos expuesto no están exentos de excepciones, algunas de las cuales vienen recogidas en el párrafo tercero del artículo 85, el cual declara inaplicables las previsiones de los apartados 1 y 2 a todo acuerdo que contribuya a:

- mejorar la producción o distribución de los productos,
- promover el progreso técnico o económico, siempre que se reserve a los usuarios una parte equitativa del beneficio así obtenido y sin:
 - a) imponer a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de estos objetivos, y
 - b) conceder a las empresas posibilidad de eliminar la competencia para una parte sustancial de los productos en cuestión.

La decisión sobre cuáles serán los casos o categorías afectados por esta excepción corresponde en exclusividad a la Comisión, sin perjuicio del control ejercido por el Tribunal de Justicia, quien podrá actuar en sentido individual, examinando caso por caso, o en un plano más general, por categorías de acuerdos, siguiendo los procedimientos establecidos en el Reglamento núm. 17 que expondremos más adelante.

Con independencia de las exenciones recogidas en el texto del Tratado, la Comisión elaboró posteriormente tres Comunicaciones, en las que intentaba delimitar la aplicación del artículo 85 a las condiciones económicas reales. La primera de ellas, de 27 de julio de 1968 (5), autoriza los acuerdos que tengan como objeto la *cooperación empresarial*. Este tipo de actuaciones podrán ser emprendidas por:

- pequeñas y medianas empresas, en la medida en que contribuyan a racionalizar su actividad e incrementar su productividad y competitividad en el mercado;
- grandes empresas, siempre y cuando dicha cooperación sea económicamente deseable sin dar lugar a objeciones desde el punto de vista de la competencia, y
- empresas cuya posición global en el mercado es muy débil, por lo que su acuerdo no provoca una restricción sensible a la competencia y al comercio entre los Estados miembros.

Por otra parte, la Comisión enumera, en esta Comunicación, dieciocho supuestos de acuerdo que no vulneran la competencia en función de que tengan por único objeto el mencionado. Entre ellos, destacan por su interés:

- realización de estudios comunes de mercado,
- garantía común de créditos,

(5) DOCE C 75, de 29-7-1968.

- ejecución común de proyectos de investigación y desarrollo,
- utilización en común de instalaciones de producción o de medios de almacenaje y transporte,
- establecimiento en común de servicios post-venta y de reparación, etcétera.

Cada una de estas modalidades es convenientemente matizada, con el fin de establecer los términos exactos en que dichas actuaciones son autorizadas, considerando que no provocan ningún efecto restrictivo de la competencia, sino, por el contrario, beneficios para las empresas interesadas, extensivos a los usuarios.

La segunda Comunicación a que nos referíamos data de 19 de diciembre de 1977 (6) y hace referencia a los denominados «*acuerdos de importancia menor*». Estos, dadas sus características, sólo afectan de forma insignificante las condiciones comerciales y de competencia establecidas en el interior del mercado común. Para la determinación de tales características, la Comisión ha señalado los criterios:

- que la parte de mercado afectada por el acuerdo no sea superior al 5 por 100 del mercado total;
- que la cifra de negocio acumulado, de las empresas participantes en el acuerdo, no sobrepase los 50 millones de ecus;
- que, durante dos ejercicios consecutivos, la parte de mercado y la cifra de negocio así fijados no experimenten un crecimiento superior al 10 por 100.

Por último, mediante Comunicación de 18 de diciembre de 1978 (7), relativa a los *contratos de subcontratación*, la Comisión declara compatibles con las reglas comunitarias de competencia esta fórmula de división del trabajo, favoreciendo de este modo el desarrollo de nuevas relaciones industriales que contribuyan a la promoción de las pequeñas y medianas empresas, al ser éstas las que más utilizan este sistema.

B. Abuso de posición dominante (art. 86)

El artículo 86 TCEE se expresa en términos similares al anterior, por lo que hace al abuso de posición dominante por parte de las empresas. Según éste, «es incompatible con el mercado común y se considera prohibido, en la medida en que el comercio entre los Estados miembros pueda resultar afectado, el hecho de que una o varias empresas exploten de forma abusiva una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial de éste».

El texto del artículo plantea varias cuestiones de interés. En primer lugar conviene subrayar que lo que se considera incompatible con el mercado co-

(6) DOCE C 313, de 29-12-1977.

(7) DOCE C 1, de 3-1-1979.

mún no es la existencia de posiciones dominantes, sino el abuso de las mismas por parte de las empresas en la medida en que el comercio intracomunitario pueda verse afectado. En segundo término quedaría por definir qué es para la Comunidad «el abuso de la posición dominante», así como la delimitación del «relevant market», es decir, de la parte de mercado en que la empresa ejerce su competencia.

Veamos, en principio, qué debe entenderse por posición dominante. La Comisión aportó una primera definición de este concepto en un Memorandum de 1965, acerca de los problemas de las concentraciones, basado en un informe realizado por un grupo de profesores convocados con el fin de estudiar la aplicación del artículo 86, pero quizá la delimitación más completa se recoge en sendas Decisiones de 1971 y 1975, respectivamente (8), en las que se pone de manifiesto que «el elemento característico de una posición dominante es la posibilidad de un comportamiento independiente, que permita a la empresa dominante no tener en cuenta a sus competidores, clientes o proveedores. Tal posibilidad existe cuando la empresa detenta una parte importante del mercado que le permite determinar los precios o controlar la producción o distribución en el mercado considerado» (9).

En realidad, para la determinación de la existencia de posiciones dominantes en el mercado no pueden existir criterios fijos, ni su utilización puede ser homogénea. Para decidir si una empresa goza o no de dicha posición es necesario delimitar el mercado en el que ejerce su actividad y examinar factores relacionados con su situación concurrencial (el mantenimiento de su posición, ausencia de competencia potencial, comportamiento de la clientela, etc.) y con la estructura de la empresa (grado de integración vertical, avance tecnológico, existencia de redes comerciales perfeccionadas, etcétera).

Por lo que se refiere a la explotación abusiva de la posición dominante, el texto del artículo 86 aporta algunos ejemplos indicativos de lo que pueden ser consideradas como prácticas abusivas:

— imponer de forma directa o indirecta precios de compra, venta u otras condiciones de transacción no equitativas;

— limitar la producción, los mercados o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores;

— aplicar, con relación a las otras partes contratantes, condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, situándoles, de este modo, en desventaja cara a la competencia;

— subordinar la conclusión de contratos a la aceptación, por las otras partes contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según las prácticas comerciales, no tengan relación con el objeto de esos contratos.

(8) — Decisión Continental Can Company de 9 de diciembre de 1971 (DOCE L 7 de 8-1-1972).

— Decisión Chiquita de 17 de diciembre de 1975 (DOCE L 195 de 9-4-1976).

(9) ROUX y VOILLEMONT, *Le Droit...*, op. cit., p. 129.

Con independencia de estos supuestos, y de forma general, la Comisión avanza una definición en el mencionado Memorandum de 1965, en la que considera que «existe una explotación abusiva cuando el comportamiento de la empresa constituye un comportamiento incorrecto con relación a los objetivos fijados por el Tratado. Las prácticas abusivas pueden manifestarse vis-a-vis con los competidores actuales y potenciales o con los proveedores y consumidores» (10).

A pesar de todo lo anterior, la existencia de abuso debe ser apreciada singularmente, para cada empresa, en función de sus objetivos tendentes o no a falsear la competencia o procurarse ciertas ventajas.

En otro orden de cosas, y como decíamos anteriormente, la posición dominante que ocupa una empresa debe ser evaluada teniendo en cuenta los productos o servicios que ofrece, así como la delimitación geográfica en que ejerce su actividad. Estos dos elementos determinan lo que hemos denominado «relevant market».

Por lo que hace a los productos, la aproximación comunitaria al estudio de esta cuestión se ha manifestado de gran amplitud, considerando no sólo la gama de producto determinada, sino también los sustitutivos. Esta posición, que parece *a priori* correcta, puede suscitar extraordinarias complicaciones a la hora de fijar los límites que separan cada mercado. Así, «si se utilizan criterios excesivamente estrictos, se corre el riesgo de crear un mercado para cada producto individualizado, con la posibilidad de creación de múltiples monopolios». Si, por el contrario, el criterio es excesivamente laxo, se llega a la consideración de grandes mercados de multitud de productos heterogéneos en cada uno de ellos, no produciéndose jamás posiciones dominantes y haciéndose prácticamente imposible todo monopolio (11).

Desde el punto de vista geográfico, resulta difícil aportar una definición única de mercado a los efectos que nos ocupan. En principio, el mercado, al que se refiere el artículo 86, es el constituido por todos los países miembros de la Comunidad. Sin embargo, para determinar si el mercado considerado constituye una parte sustancial del total, es preciso estudiar cada caso. En base a este estudio puede identificarse la «parte sustancial» con el mercado correspondiente a un Estado miembro, una parte de la Comunidad, el mercado común en su conjunto e incluso el mercado internacional.

De lo expuesto hasta el momento se desprende que, debido a la extensión de los conceptos utilizados por el Tratado en este tema, es la Comisión y el Tribunal de Justicia, en su caso, quienes aportan las interpretaciones apropiadas en cada supuesto que se les somete a examen, en función de las condiciones específicas no sólo de la empresa individual, sino incluso de la coyuntura económica del momento.

C. Concentración de empresas

La concentración de empresas no se contempla expresamente en los Tratados, pero ha sido objeto de especial atención por parte de las Institu-

(10) GOLDMAN, *Droit...*, op. cit., p. 418.

(11) B. VILA, *El abuso de posición dominante en la CEE*, INAP, 1979, p. 121.

ciones comunitarias desde 1973. En principio, la omisión de la concentración empresarial en los Tratados no es fortuita. Por el contrario, es expone de la postura favorable con respecto a la concentración de empresas en la época en que se elaboraron los Tratados, pues se pensaba que con ella las pequeñas y medianas empresas podrían lograr su mejor adaptación a la ampliación de la zona económica que el mercado común traía consigo. En la actualidad, la situación ha evolucionado, pasando de gozar del favor casi unánime en medios comunitarios a ser severamente criticada, sobre todo como consecuencia del alarmante aumento de la tendencia a la formación de grandes carteles. Ni siquiera los primitivos objetivos que justificaban el fomento de la concentración empresarial han escapado a este cambio de actitud, ya que las pequeñas empresas son consideradas como vitales para la economía europea, por lo que se valora negativamente su desaparición en beneficio de empresas de gran tamaño.

La actuación de la Comisión en este tema se ha visto dificultada por una decisión adoptada en un Memorandum sobre el problema de las concentraciones en el mercado común (1 de enero de 1965), en el que declaraba inaplicable el artículo 85 TCEE a la concentración empresarial. Esta decisión se justificaba con los argumentos que a continuación se señalan (12):

— Las diferencias existentes entre acuerdo y concentración de empresas, pues, en tanto que el primero tiene por efecto imponer un comportamiento, la segunda entraña una modificación de la estructura interna de la empresa.

— Los criterios de exención del artículo 85-3 no son apropiados a las concentraciones, pues resulta más difícil que con los acuerdos apreciar *a priori* los efectos económicos y técnicos, y, por otra parte, las derogaciones motivadas por el incumplimiento de este párrafo son temporales y revocables, lo cual no tiene razón de ser cuando se han producido modificaciones irreversibles.

— La única sanción eficaz en este terreno es la desconcentración, la cual no figura en los Tratados y, en todo caso, sería muy delicada su aplicación.

El único supuesto en que el artículo 85 si es aplicable se produce cuando la concentración no provoca modificaciones irreversibles de la propiedad, sino que solamente implica una coordinación del comportamiento de las empresas que continúan siendo independientes.

Cuando en fechas posteriores la Comisión decidió intervenir en este terreno, sólo pudo hacerlo a través de una interpretación más flexible dada al artículo 86, según la cual, cuando una empresa se encuentra en posición dominante y aprovecha esta situación para absorber otras empresas, o bien dos empresas pueden llegar a ocupar esa posición dominante a causa de la concentración, se puede considerar como abuso.

(12) Vid. GOLDMAN, *Droit...*, op. cit., pp. 424 y ss., y ROUX y VOILLEMOT, *Le Droit...*, op. cit., pp. 146 y ss.

No obstante, la Comisión ha buscado la formalización de un mecanismo de control sobre la concentración empresarial. Ya en el año 1973 (13) fue presentado al Consejo un proyecto de Reglamento que declaraba incompatibles con el mercado común las concentraciones empresariales en la medida en que afectasen al comercio interestatal y a la libre competencia. Asimismo se exigía una notificación previa de las operaciones de concentración cuando éstas superasen el millón de ecus. El Reglamento fue desestimado debido a las objeciones planteadas por los Estados miembros. Recientemente, en 1981 y 1984 (14), el proyecto ha vuelto a ser remitido al Consejo, aunque con sendas modificaciones, sin que hasta la fecha se haya concluido el proceso de aprobación del mismo.

D. Reglas de procedimiento

Para el desarrollo de lo dispuesto en los artículos 85 y 86, el Tratado, en su artículo 87, encomienda a la Comisión la propuesta y al Consejo la aprobación de Reglamentos o Directivas aprobados. Estas disposiciones tendrán especialmente por objeto:

— garantizar la observancia de las prohibiciones mencionadas en los artículos 85-1 y 86, mediante el establecimiento de multas coercitivas;

— determinar las modalidades de aplicación del apartado tercero del artículo 85, teniendo en cuenta la necesidad, por una parte, de asegurar una vigilancia eficaz y, por otra, de simplificar en lo posible el control administrativo;

— precisar eventualmente, respecto de los distintos sectores económicos, el ámbito de aplicación de los artículos 85 y 86;

— definir las respectivas funciones de la Comisión y del Tribunal de Justicia en la aplicación de las disposiciones establecidas en el presente apartado;

— definir las relaciones entre las legislaciones nacionales, por una parte, y las disposiciones de la presente sección y las adoptadas en aplicación del presente artículo, por otra.

La primera y más importante norma adoptada en base a este artículo es el Reglamento núm. 17, de 6 de febrero de 1962 (15), el cual establece las modalidades de aplicación de los artículos 85 y 86, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar un control eficaz y, en su caso, de disponer de medios sancionadores apropiados.

En cuanto a los procedimientos de supervisión se han establecido varios sistemas para que la Comisión, Institución que detenta la competencia exclusiva en la aplicación de los artículos mencionados (art. 9.º del Reglamento 17), pueda pronunciarse sobre los acuerdos o prácticas llevadas a cabo por las empresas. Por una parte, aquellas empresas que desean co-

(13) DOCE C 92, de 31-11-1973.

(14) DOCE C 36, de 12-2-1985 y DOCE C, de 23-2-1984.

(15) DOCE 13, de 21-2-1962.

nocer si sus actuaciones se encuentran dentro del campo de aplicación de los artículos 85-1 y 86 pueden solicitar de la Comisión la expedición de una «certificación negativa» (art. 2.º del Reglamento 17). Para ello, todas las empresas interesadas, o bien una de ellas previa información a las demás, transmitirá a la Comisión todas las informaciones necesarias en la forma prevista en el Reglamento núm. 27, de 3 de mayo de 1962 (16). Una vez estudiados estos datos, y contrastada la inexistencia de infracción, la Comisión adopta una Decisión en la que pone de manifiesto que no son necesarias modificaciones en las actividades emprendidas. Este hecho no condiciona la opinión de la Comisión, puesto que ésta puede en cualquier momento adoptar otra Decisión en contrario si los datos en que se basó la primera posición se hubieran modificado no sólo en cuanto al comportamiento de los interesados, sino también en las condiciones de mercado.

En segundo término se ha previsto un mecanismo de «notificación» a partir del cual la Comisión declara que un acuerdo, a pesar de verse afectado por lo dispuesto en el artículo 85-1, puede beneficiarse de las exenciones del apartado tercero del mencionado artículo 85. Nos encontramos ante el instrumento más importante con que cuenta la Comisión para controlar el buen funcionamiento del mercado en relación con las normas sobre competencia, pues, aunque la falta de notificación no es sancionada en sí, su ausencia implica el renunciar a las ventajas que comporta. Así, únicamente podrá ser declarado exento un acuerdo cuando haya sido notificado, y, por otro lado, en caso de infracción, se evita la posibilidad de todo tipo de sanción desde el momento de la notificación hasta que la Comisión haya tomado la Decisión (art. 15 del Reglamento 17) (17).

Como regla general podemos decir que deben ser notificados todos los acuerdos excepto los mencionados en el artículo 4.º-2 del Reglamento 17 y aquellos que están incluidos en el marco de los Reglamentos que establecen «exenciones por categorías» para los acuerdos que, debido a sus características particulares, pueden ser menos peligrosos para el desarrollo del mercado común. Dichos Reglamentos deben reunir las siguientes características:

— En cuanto al contenido, deberá definir las categorías de acuerdos a los que se aplica, precisando especialmente:

- las restricciones o cláusulas que no pueden figurar en los acuerdos, y
- las cláusulas que deben figurar u otras condiciones que deben ser cumplidas.

— Su duración es limitada, pudiendo ser derogado o modificado cuando varíen las circunstancias relativas a algún elemento esencial de lo aprobado.

— Podrá tener carácter retroactivo en determinados supuestos.

(16) DOCE L 35, de 10-5-1962, modificado por el Reglamento 2526/1985, de 5 de agosto (DOCE L 240, de 7-9-1985).

(17) El Acta de Adhesión concede a las empresas españolas un plazo de seis meses para la notificación de los acuerdos concluidos con anterioridad al primero de enero del año en curso.

En la actualidad están en vigor seis Reglamentos de la Comisión relativos a los acuerdos que a continuación se enumeran:

— acuerdos de especialización, en los que las partes se comprometen recíprocamente a no fabricar ellos mismos ciertos productos, dejando a la otra parte la posibilidad de hacerlo, o bien a no producir esos productos más que en común (18);

— acuerdos de distribución exclusiva, comprendidos aquellos en los que las partes asumen la obligación de aprovisionamiento y compra exclusiva (19);

— acuerdos de compra exclusiva, referido a las situaciones en que un revendedor tiene que aprovisionarse exclusivamente de un cierto fabricante o de otro proveedor determinado, sin que tenga atribuida una zona de venta exclusiva, como ocurre en el supuesto anterior (20);

— acuerdos de licencia de patentes y de *Know-how* que fomenten la difusión de nuevas tecnologías en el interior de la Comunidad (21);

— acuerdos de distribución y servicios en el sector del automóvil (22);

— acuerdos de cooperación en materia de investigación y desarrollo y explotación común de resultados (23).

Por último, y continuando con las competencias de la Comisión en materia de supervisión, se han previsto dos mecanismos de «requerimiento de información». El primero, recogido en el artículo 12 del Reglamento 17, se refiere a la posibilidad de que la Comisión, a la vista de la evolución del comercio entre los Estados miembros, la fluctuación y rigidez de los precios, etcétera, en un determinado mercado, proceda a realizar una encuesta entre las empresas del sector, en la que se demandan una serie de informaciones necesarias para conocer si los artículos 85 y 86 son cumplidos.

En segundo término, la Comisión puede llevar a cabo todas aquellas verificaciones (arts. 13 y 14 del Reglamento 17) que considere oportuno para controlar que los acuerdos concluidos y las posiciones dominantes existentes no falseen la competencia. Para realizar las mencionadas verificaciones, la Comisión puede encargar dicha misión a las autoridades competentes de los Estados miembros, o bien enviar sus propios agentes, los cuales están autorizados para:

- controlar los libros y otros documentos profesionales,
- tomar copia o extracto de esos libros o documentos,
- solicitar explicaciones orales,

(18) DOCE L 376, de 31-12-1982. Vid. Boletín CE 3/1984.

(19) DOCE L 173, de 30-6-1983.

(20) *Ibidem*.

(21) JO L 210, de 16-8-1984.

(22) DOCE L 15, de 18-1-1985.

(23) Boletín CE 12/1984.

— acceder a todos los locales, terrenos y medios de transporte de la empresa.

Por lo que hace a las medidas de sanción, el Reglamento 17 distingue dos tipos distintos de infracción:

— incumplimiento de obligaciones procedimentales;

— incumplimiento de prohibiciones impuestas por los artículos 85-1 y 86, deliberadamente o por negligencia.

En ambos casos, la Comisión a través de una Decisión puede imponer multas, cuyo montante oscilará de 100 a 5.000 ecus, en el primer caso, y de 1.000 a 1.000.000 o el equivalente al 10 por 100 de la cifra de negocio realizado en el ejercicio económico anterior a la infracción, en el último.

Como hemos venido repitiendo a lo largo de este apartado, es la Decisión el instrumento jurídico utilizado por la Comisión para comunicar a las empresas su posición ante las actuaciones empresariales que se le presentan. Dichas Decisiones deberán ser motivadas e indicar la fecha a partir de la cual toma efecto. Asimismo podrán ser recurridas ante el Tribunal de Justicia, en un plazo de dos meses, en base al artículo 173 del Tratado CEE, según el cual «toda persona física o jurídica puede interponer... recurso contra las decisiones de las que sea destinatario y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un Reglamento o una Decisión dirigida a otra persona, le afecten directa o indirectamente».

Por último, tenemos que aludir a los problemas planteados por la coexistencia de legislaciones nacionales y comunitaria sobre competencia (24), al no haberse adoptado ninguna norma en base al artículo 87-2, de TCEE, que defina las relaciones entre unas y otras disposiciones. Así se han planteado dos cuestiones fundamentales, a las que el Tribunal de Justicia de la Comunidad ha tratado de dar respuesta (25). Estas cuestiones hacen referencia, por una parte, a la posibilidad de aplicar a un mismo hecho las reglas comunitarias y nacionales, junto con el riesgo de desembocar en una doble sanción y, por otra, al posible incumplimiento del artículo 7.º TCEE relativo al principio de no discriminación por razón de nacionalidad.

Las razones adoptadas por el Tribunal, a través de su Jurisprudencia, se han basado en los siguientes puntos:

— Partiendo de la primacía del Derecho comunitario, el Tribunal reconoce que ambas legislaciones consideran los acuerdos entre empresas desde perspectivas diferentes, por lo que una misma actuación puede ser objeto de dos procedimientos paralelos, siempre y cuando ello no comporte perjuicios a la aplicación uniforme en todo el mercado común de las reglas comunitarias sobre la materia.

— En lo que concierne a las sanciones, el principio de equidad se revela

(24) Seguiremos lo expuesto por ROUX y VOILLEMOT en *Droit...*, *op. cit.*, pp. 8 y ss.

(25) TJCE, Sentencia «Wat Wilhelm», Rec. 1969, pp. 1 y ss.

como esencial, ello implica que para la fijación de una sanción habrá de tenerse en cuenta toda decisión anterior sobre el mismo caso.

— El principio de no discriminación se considera respetado siempre que las legislaciones nacionales sean aplicadas sin tomar en consideración la nacionalidad de las empresas en cuestión.

La regulación española acerca del comportamiento de las empresas en materia de competencia se basa en la Ley 110/63, de 20 de julio, sobre Represión de las Prácticas Restrictivas de la Competencia, la cual, aunque recoge los principios esenciales de la normativa comunitaria, deberá ser modificada en breve plazo, según se desprende del texto de la Ley de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. A pesar de la antigüedad de la ley, ésta no se ha aplicado en toda su intensidad, por lo que nuestra plena integración en la Europa comunitaria ha supuesto un profundo cambio de las actitudes del empresario frente a estos temas. El Ministerio de Economía, consciente de la nueva realidad, ha modificado su estructura interna creando una Dirección General de la Competencia (26).

E. El régimen aplicable a las empresas públicas y las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura

Las Comunidades europeas han mantenido siempre una postura clara en cuanto a la existencia y funcionamiento de las empresas públicas. Por una parte, el propio Tratado CEE recoge, en su artículo 222, la compatibilidad con el establecimiento del mercado común de cualquier clase de empresa, al «no prejuzgar en modo alguno el régimen de propiedad de los Estados miembros». En segundo término, las Instituciones comunitarias han desarrollado diversos principios para impedir que la posición privilegiada que, por su vinculación con los Estados, detentan las empresas públicas, pueda atentar contra las reglas de la libre competencia e interferir negativamente en el comercio intracomunitario.

Así, el artículo 90-1 TCEE dispone que «los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y de aquellas a las que se conceden derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 7.º (no discriminación por razón de nacionalidad) y 85 a 94 (normas de competencia).

En vista de lo anterior, puede afirmarse que, si bien no se ponen trabas de ningún tipo a la existencia de empresas públicas, éstas habrán de comportarse del mismo modo que si fueran privadas, no pudiendo recibir de la Administración de que dependan un trato preferencial basado en su naturaleza. La única salvedad a este precepto general, recogida en el apartado 2 del citado artículo 90, la constituyen las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés general o que tengan el carácter de monopolio fiscal, las cuales quedan sometidas a las normas del Tratado sólo en la medida en

(26) R. D. 2282/1985, de 4 de diciembre. BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1985.

que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas conferida.

Estos planteamientos generales presentan dos problemas claves a la hora de ponerlos en práctica. El primero de ellos es la falta de definición de los conceptos utilizados por el Tratado, como ocurre en otras partes del mismo, y el segundo el control de las empresas públicas para salvaguardar el cumplimiento de la normativa comunitaria.

En este sentido, para delimitar el concepto de «empresa pública» hemos de recurrir a la Directiva 80/773/CEE de la Comisión (27), relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, sobre la que haremos mayor hincapié más adelante. Según dicha Directiva, se entenderá por empresa pública toda aquella empresa «sobre la que los poderes públicos pueden ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en virtud de la propiedad, de la participación financiera o de las reglas que la rigen». Igualmente se consideran poderes públicos «el Estado, así como las restantes colectividades territoriales».

Esta definición es necesariamente amplia debido a las diferencias existentes entre los países miembros en cuanto a la noción de empresa pública. De este modo, se deja a la Comisión la competencia para determinar, en cada caso, si una empresa es o no empresa pública. Esta decisión no estará basada en la forma jurídica, sino en el control «que los poderes públicos puedan ejercer». Ello implica que no es necesaria una influencia efectiva, sólo basta con que el Estado se encuentre en situación de poder ejercerla. Si la Comisión no tomara en cuenta este matiz, «el Estado o una colectividad territorial, por vía estatutaria o por cualquier otra, podría retirar la empresa en cuestión del campo de aplicación de la Directiva o de las reglas que se refieren a la empresa pública, y establecer así diferentes clases de empresas» (28), con los factores discriminatorios que podría conllevar.

La amplitud que la Comisión confiere al término «empresa pública» rebasa con mucho la delimitación que en España se hace de este tipo de empresas. Hemos de mencionar que la denominación «empresa pública» no aparece recogida en la legislación española, excepto en algunos Estatutos de Autonomía, entre los que no se incluye el de Extremadura. De hecho, la propia Ley de Entidades Estatales Autónomas señala en su exposición de motivos la impropiedad de su utilización y las equipara a las empresas nacionales, en tanto que la Ley General Presupuestaria alude a sociedades de carácter comercial, sociedades mixtas, etc. La doctrina, por su parte, incluye entre las empresas públicas no sólo las empresas nacionales, sino también los organismos autónomos de carácter comercial, financiero o análogo (29).

(27) DOCE L 195, de 29-7-1980.

(28) I. HOCHBAUM, «La empresa pública y la competencia: Régimen comunitario de ayuda», en *Actas del Seminario sobre «Consecuencias para las E.O.C. de la entrada de España en las Comunidades Europeas*, ICO, 1984.

(29) Vid. C. MOLINA, P. MARTIN y R. GARCIA, «Organismos autónomos y Comunidades Autónomas», en *Actas de la IX Reunión de la Asociación Española de Ciencias Regionales*, Santiago de Compostela, 1983.

Es evidente que, con independencia del problema conceptual, la Comunidad no limita en ningún momento la creación de este tipo de empresas, puesto que el texto del Tratado se muestra indiferente ante los distintos tipos de propiedad existentes en los Estados miembros, por lo que la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá dar cumplimiento al artículo 7-1,10 del Estatuto y crear «un sector público regional propio».

Por otra parte, y en cuanto a las excepciones, las expresiones «empresas que se benefician de derechos especiales o exclusivos» y «empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general» hacen referencia a entidades privadas que se encuentren en alguna situación especial con respecto al Estado, bien por haber recibido algún tipo de autorización, concesión, etc., o bien por llevar a cabo una misión gestionada y controlada por los poderes públicos.

En cuanto a los monopolios fiscales, su objetivo principal es la recaudación de determinados gravámenes gracias a la explotación de una actividad en régimen de monopolio. Por tanto, y en base a las características que los definen, se observa que existe una zona de confluencia entre los monopolios fiscales y los de carácter comercial, los cuales están regulados por el artículo 37 TCEE, que exige a los Estados miembros adecuarlos progresivamente, de forma que quede asegurada la exclusión de toda discriminación respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado.

Parece, pues, necesario combinar lo dispuesto en los artículos 90-2 y 37 a la hora de controlar el cumplimiento de los principios fundamentales en que se inspira la Comunidad. Para ello, los Estados, aun manteniendo los aspectos puramente fiscales, deberán eliminar las discriminaciones de índole comercial ya existentes y, por otra parte, no crear nuevos obstáculos.

Por último, en lo que respecta al segundo problema que mencionábamos, esto es, el control de las empresas públicas, el párrafo tercero del artículo 90 insta a la Comisión a «velar por la aplicación del presente artículo y, en tanto fuera necesario, dirigir a los Estados miembros Directivas y Decisiones apropiadas». En este caso, los poderes de la Comisión son más amplios que los relativos a los artículos 85 y 86, puesto que no es necesaria la existencia de infracciones para que la Comisión pueda adoptar normas de carácter obligatorio para los Estados miembros, sino que basta, con la necesidad de aplicar uniformemente las disposiciones de los apartados 1 y 2 del artículo 90 (30).

En base a este precepto, la Comisión aprobó, el 25 de junio de 1980, una Directiva sobre transparencia financiera de las relaciones entre los Estados y las empresas públicas (31). Según la misma, la Comisión tiene acceso a toda la información financiera de las empresas públicas, especialmente las relativas a:

(30) A lo largo del pasado año, la Comisión adoptó su primera Decisión en base a este artículo, declarando incompatibles con el mercado común determinadas medidas tomadas por el gobierno griego que favorecían a las empresas públicas de seguros frente a las demás entidades del sector. Vid. DOCE L 152, de 11-6-1985.

(31) Vid. nota 26.

— los recursos públicos puestos a disposición de las empresas públicas por los poderes públicos directamente;

— los recursos públicos puestos a disposición de las empresas públicas a través de otras empresas públicas o instituciones financieras, y

— la utilización efectiva de los recursos públicos (art. 1.º).

Haciendo especial hincapié en lo que concierne a la compensación de pérdidas de explotación, aportaciones en capital o a fondo perdido, préstamos a condiciones privilegiadas, etc.

El ámbito de aplicación de esta Directiva no se extiende a las relaciones financieras entre los poderes públicos y (32):

— las empresas públicas dedicadas a la prestación de servicios que no sean susceptibles de afectar sensiblemente a los intercambios entre los Estados miembros;

— los Bancos centrales;

— los Establecimientos de crédito oficial, en lo que concierne a los depósitos de fondos públicos a las condiciones normales de mercado;

— las empresas públicas cuya cifra de negocio, fuera de impuestos, no alcance un total de 40 millones de ecus durante dos ejercicios, u 800 millones de ecus para los establecimientos de crédito oficial (33).

La exclusión de estos supuestos del campo de aplicación de la Directiva afecta directamente a la competencia asumida por la Comunidad Autónoma extremeña, en concreto los contemplados en el primer y último lugar, dado que gran parte de las empresas públicas que puedan crearse o ser gestionadas por las autoridades regionales se encuentran incluidas en estos casos, por lo que no se verán sometidas al control directo de la Comisión, lo cual no las exime del cumplimiento de los preceptos sobre competencia recogidos en el Tratado.

Tres Estados miembros, Francia, Italia y Reino Unido, presentaron un recurso ante el Tribunal de Justicia, en base al artículo 173 TCEE, en el que pedían la anulación de la Directiva. Para ello mantenían, entre otros puntos:

— incompetencia de la Comisión;

— ausencia de necesidad y desconocimiento del principio de proporcionalidad;

— discriminación en detrimento de las empresas públicas;

— ausencia de motivación y desconocimiento del principio de igualdad en lo que concierne a las exenciones previstas por la Comisión, etc.

(32) Modificación introducida por Directiva de 24 de julio de 1985, modificando la anterior (DOCE L 229, de 28-8-1985).

(33) Caso en el que se encuentra el Instituto Nacional del Corcho (IPROCOR), creado por la Ley 3, de 8 de junio de 1984 (DOE núm. 53, de 17-7-1984).

El Tribunal, en Sentencia de 6 de julio de 1982 (34), ha rechazado el recurso y ha reconocido la legalidad de la Directiva, por lo que la Comisión ha empezado a aplicarla, dedicando especial atención a los sectores del automóvil, fibras sintéticas; construcción naval, maquinaria textil y elaboración de tabaco.

Para concluir este epígrafe, únicamente hacer hincapié, una vez más, en que las autoridades regionales deberán tener en cuenta que, en caso de infracción de la normativa comunitaria, son las propias Instituciones autonómicas las responsables de la conducta de su empresa, pero, ante la Comisión y el Tribunal de Justicia, el único responsable es el Estado, por ser éste el firmante de los Tratados e interlocutor válido ante las instancias comunitarias.

3. LAS AYUDAS ESTATALES EN EL TRATADO CEE Y LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

La participación de los Estados en la actividad económica puede revestir diversas formas, entre las que se pueden distinguir las ayudas de carácter financiero y otras actividades no financieras. En principio, la normativa comunitaria prohíbe toda actuación estatal que afecte negativamente a la competencia. Sin embargo, el Tratado CEE, en sus artículos 92 a 94, contempla únicamente las intervenciones financieras, o medidas de efecto equivalente, mientras que las intervenciones que no revisten este carácter encuentran su tratamiento en la mano de las correspondientes políticas comunitarias (transportes, agricultura, etc.).

A. Incompatibilidades y derogaciones (art. 92)

El artículo 92 del Tratado CEE establece, en su primer apartado, la regulación general de la política de ayudas a las empresas, señalando taxativamente que cualquier ayuda concedida por un Estado miembro, o a través de recursos estatales, cualquiera que sea su forma, que falsee o amenace con falsear la competencia, favoreciendo a ciertas empresas o la producción de ciertos bienes, será, en la medida en que afecte al comercio entre los Estados miembros, incompatible con el mercado común.

Como puede observarse, la prohibición es absoluta, siempre que concurren las circunstancias especificadas en el texto. No obstante, algunas de estas circunstancias requieren una mayor precisión, a la luz de la interpretación de este artículo por parte de la Comisión y el Tribunal de Justicia.

Así, la referencia a «Estado miembro o a través de recursos estatales» debe ser considerada, como de hecho lo hacen las Instituciones comunitarias, en sentido amplio, entendiéndose por tal cualquier administración pública de carácter territorial o intermedio de la misma que intente «favorecer ciertas empresas o la producción de ciertos bienes» (35). Si el texto se ciñe al

(34) TJCE, Sentencia Francia, Italia y Reino Unido, c/ Comisión, Rec. 1982, pp. 2545 y ss.

(35) Vid. TJCE, Sentencia Steincke y Weinling, Rec. 1977, p. 595.

ámbito estatal, ello es debido a que sólo los Estados son, en su calidad de signatarios de los Tratados fundacionales, interlocutores válidos de las Comunidades Europeas.

En segundo lugar, el Tratado alude a que la incompatibilidad afectará a estas ayudas públicas «cualquiera que sea su forma». En esta fórmula, que, como puede apreciarse, es muy amplia, tienen cabida las subvenciones, exenciones de impuestos y de tasas, exenciones de tasas parafiscales, bonificaciones de interés, garantías de préstamos a condiciones particularmente favorables, suministro de bienes en condiciones preferenciales, cobertura de pérdidas de explotación, participaciones financieras, dotaciones en capital y toda otra medida que, a juicio de la Comisión, resulte de efecto equivalente (36). Por otra parte, es preciso subrayar cómo el artículo que comentamos señala explícitamente que la prohibición se extiende a las ayudas dirigidas tanto a las empresas aisladamente consideradas como a la «producción de ciertos bienes», incluyendo así todo tipo de intervenciones cuyo objetivo sea impulsar el desarrollo de un sector o rama de producción.

Finalmente, cabe apuntar que el efecto negativo sobre el comercio no sólo podrá provenir de ayudas otorgadas a empresas envueltas en intercambios interestatales, sino también de las acciones que benefician a firmas cuya cuota de mercado corresponda a un único Estado miembro, o incluso una parte del mismo, en perjuicio de sus competidores en otros países comunitarios (37).

En esta amplia delimitación del concepto «ayuda pública» pueden englobarse todas aquellas acciones que la Comunidad Autónoma de Extremadura pueda emprender en el marco de las competencias exclusivas asumidas en materia de «fomento del desarrollo económico» (art. 7.º-1,10 del Estatuto), «fomento de la investigación científica» (art. 7.º-1,16), Promoción y Ordenación del Turismo (art. 7.º-1,16) y de la competencia, de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, relativa a la «ordenación y planificación de la actividad económica regional, en el ejercicio de las competencias asumidas en el marco de este Estatuto» (art. 804), por lo que, *a priori*, y en base a lo visto hasta ahora, estarían prohibidas.

Sin embargo, el Tratado fija los casos en que el principio general de incompatibilidad de las ayudas estatales queda derogado, obligatoria o facultativamente. El primer supuesto se recoge en el párrafo segundo del artículo 92, que conceptúa como compatibles las ayudas:

— «De carácter social, dirigidas a consumidores individuales siempre y cuando se concedan sin discriminación relativa al origen de los productos afectados.

— Destinadas a reparar los daños causados por calamidades naturales o por otro hecho extraordinario.

(36) *Id.*, entre otros, GOLDMAN, *Droit...*, *op. cit.*, p. 525, así como cualquiera de los catorce «Rapport sur la politique de concurrence», que muestran ejemplos ilustrativos de los diversos tipos de ayuda.

(37) *Id.* GOLDMAN, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 273 y ss., sobre la controversia doctrinal en la interpretación del criterio de afectación.

— Concedidas a la economía de ciertas regiones de la República Federal de Alemania afectadas por la división de Alemania, en la medida que sean necesarias para compensar las desventajas económicas causadas por esta división.»

Es evidente que se trata de ayudas que responden a situaciones especiales o extraordinarias y que, por tanto, no pueden considerarse como comprendidas en los regímenes de intervención estatal en favor de empresas o productos. Las primeras, por ejemplo, presentan como característica común el ser ayudas destinadas a favorecer a los consumidores y siempre con carácter social. El hecho de que materialmente la ayuda pueda entregarse a la empresa productora del bien o gestora del servicio no supone, en último extremo, que ésta obtenga un beneficio que falsee la competencia. En el segundo caso, tampoco existe duda en cuanto a la validez de la derogación de la cláusula de incompatibilidad cuando, por causas excepcionales, se hace necesaria una intervención estatal que restaure las condiciones económicas o sociales deterioradas por la presencia de hechos fortuitos. No requiere mayor comentario el tercer epígrafe, relativo a un caso tan específico como es el de las consecuencias negativas de la división de Alemania tras la II Guerra Mundial.

El tercer y último párrafo del artículo 92 es el relativo a los aludidos supuestos en que las ayudas de los Estados podrán ser valoradas como compatibles con el mercado común a criterio de las Instituciones comunitarias competentes en la materia. Este párrafo reza textualmente: «Pueden ser consideradas como compatibles con el mercado común:

— Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que existe un grave subempleo.

— Las ayudas destinadas a promover la realización de un proyecto de importancia, de interés europeo común, o a remediar una perturbación grave de la economía de un Estado miembro.

— Las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de ciertas actividades o de ciertas regiones económicas, cuando no se alteren las condiciones de intercambio hasta un extremo contrario al interés común (...).

— Otras categorías de ayudas determinadas por decisión del Consejo, actuando por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión.»

El hecho de que tales ayudas puedan ser autorizadas responde esencialmente a dos criterios. Por una parte debe insistirse, y ello es el primer punto a tomar en consideración, que la Comunidad Europea no persigue la supresión de todo tipo de ayudas, sino solamente aquellas que actúan negativamente sobre el intercambio comercial. En segundo término, todas estas intervenciones tienen en común el perseguir el mismo fin a que apunta la política de competencia, esto es, el desarrollo económico armonioso de los Estados miembros, en beneficio del conjunto de la Comunidad.

Son varias las cuestiones que este tercer apartado suscita. En principio puede apreciarse que los términos en que el mismo se expone requieren de

una interpretación y aplicación individualizada para cada potencial ayuda, a fin de constatar hasta qué punto es cierto que la actuación estatal puede enmarcarse en uno de los anteriores supuestos y, más importante, no incide perjudicialmente en el intercambio interestatal y si, por el contrario, y de forma positiva, en la economía comunitaria. Esta valoración corresponde a las diversas instancias de la Comunidad, que a lo largo de los últimos años han diseñado una serie de criterios interpretativos que permitan una evaluación uniforme de los proyectos de ayuda presentados por los Estados miembros. El papel a este respecto de las Instituciones comunitarias varía de acuerdo con la distribución competencial operada en el artículo 93, y en el mismo artículo 92-3 del Tratado CEE.

B. Competencias institucionales (arts. 93 y 94)

1. Competencias de la Comisión

Las funciones que el Tratado encomienda a la Comisión en materia de ayudas estatales se recoge en el artículo 93 del mismo, cuyo primer párrafo determina que «la Comisión procede con los Estados miembros al examen permanente de los regímenes de ayuda existentes en estos Estados. Igualmente propone a éstos las medidas apropiadas que el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común exigen». Este precepto presenta una doble interpretación. De una parte está dirigido a las políticas de ayuda ya consolidadas en los Estados miembros antes de la firma del Tratado, con el fin de hacerlas compatibles con los principios claves del mercado común. Pero además el control de la Comisión tiene un carácter permanente con respecto a todo tipo de ayuda que en un momento dado pueda haber sido autorizada o control que la Comisión ejerce en colaboración con autoridades de los Estados miembros. En los casos de adhesión de nuevos Estados, las actuaciones públicas en favor de la economía nacional en vigor en el país candidato deberán someterse al examen por parte de la Comisión, a cuyos efectos, el nuevo signatario habrá de informar detalladamente a ésta de la situación de las ayudas ya instauradas (38).

Tras el análisis de las ayudas existentes, la Comisión puede juzgar necesario que éstas sean modificadas o incluso suprimidas a la luz de su valoración con respecto al interés comunitario. Las observaciones de la Comisión adoptan la forma de Recomendación, por lo que no tienen un carácter vinculante para los Estados miembros (art. 189 TCEE). Sin embargo, y en caso de que las proposiciones de modificación o supresión son deseadas, la Comisión abre el procedimiento previsto en el artículo 93-2, del cual podrá resultar una Decisión obligatoria para el Estado, ésta deberá ser motivada, especificando claramente qué elementos materiales o formales se reconocen como incompatibles, requisitos éstos cuyo cumplimiento deja sin efecto la Decisión (39). No obstante, en el curso del procedimiento, puede llegarse a un fin distinto de la apreciación formal de incompatibilidad de los proyectos, bien por ser aceptados tras un nuevo y más fundado examen, bien por

(38) El Gobierno español ha presentado ante la Comisión una relación de los regímenes de ayuda vigentes en España en la fecha de la adhesión.

(39) TJCE, Sentencia Comisión, c/ RFA, Rec. 1973, p. 813.

ser modificados en virtud de una negociación Estados miembros-Comisión, bien por ser retirados a iniciativa del Estado.

De no estar el Estado conforme con la Decisión podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia, en derogación del artículo 170 TCEE, que establece un trámite previo ante la Comisión (40). Asimismo, si el Estado no se atiene a la Decisión en el plazo previsto, la Comisión u otro Estado miembro podrá recurrir directamente ante el Tribunal, como excepción, nuevamente a lo señalado en los artículos 169 y 170 TCEE.

Cuando se trate de la puesta en marcha de nuevas ayudas o de alteraciones de las ya vigentes, la Comisión deberá ser informada con anterioridad a la ejecución de las medidas contempladas, estando prohibido a los Estados iniciar la intervención antes de que la Comisión se haya pronunciado al respecto (art. 93-3) (41). El plazo que el Tribunal ha establecido para que la Comisión pueda estudiar la medida en cuestión es de dos meses (42), dato éste que deberá ser tenido en cuenta por las autoridades extremeñas a la hora de planificar su política de ayudas. En efecto, los nuevos requisitos para la adopción de medidas de ayuda o fomento dirigidas a empresas o sectores económicos van a provocar modificaciones en las prácticas habituales llevadas a cabo por las distintas Administraciones públicas, y en concreto por la Comunidad Autónoma de Extremadura. Si hasta la adhesión la aprobación de dichas medidas podría realizarse de forma más o menos rápida en función de las necesidades del sector o colectivo de empresas destinatarios de la ayuda, a partir de ahora la obligación impuesta por el Tratado CEE de notificar el proyecto a las autoridades centrales para su posterior remisión a la Comisión, va a implicar un retraso de varios meses en la entrada en vigor efectiva de tales ayudas, en el supuesto de que la instancia comunitaria competente declare su compatibilidad con el mercado común. Este hecho puede afectar de forma negativa en aquellos casos en que tal proyecto de ayuda responda a situaciones coyunturales que requieran una actuación inmediata. Por todo ello, y como tendremos ocasión de exponer en los epígrafes siguientes, parece necesario que la Junta de Extremadura realice una planificación a medio y largo plazo de las acciones que pretenda emprender en la materia que venimos comentando, teniendo en cuenta la opinión de la Comisión al respecto.

2. Competencias del Consejo

Cuando circunstancias excepcionales lo justifiquen y a instancia de un Estado miembro, el Consejo, por unanimidad, podrá decidir que una ayuda, establecida o a establecer por ese Estado, debe ser considerada como compatible con el mercado común, en derogación de las disposiciones del artículo 92. Si con relación a esta ayuda la Comisión hubiera abierto el procedimiento del artículo 93-2 *ab initio*, la demanda dirigida al Consejo tendrá

(40) Igualmente podrá recurrir el eventual beneficiario de la ayuda, de acuerdo con el artículo 173 TCEE, y como ha constatado la Sentencia PM.H c/ Comisión, Rec. 1980, p. 2671.

(41) *Vid.* Comunicación de la Comisión de 30 de septiembre de 1980, DOCE C 252, de 30-9-1986.

(42) TJCE, Sentencia Lorenz, Rec. 1973, p. 1471.

por efecto suspender dicho procedimiento hasta la toma de posición del mismo. Si en el plazo de tres meses el Consejo no hace público su resolución, será la Comisión quien decida al respecto (art. 93-2).

La segunda de las funciones reservadas al Consejo por el Tratado CEE se recoge en el artículo 94, según el cual «el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, puede dictar los Reglamentos oportunos para la aplicación de los artículos 92 y 93, así como fijar las condiciones de aplicación del artículo 93-3 y las categorías de ayudas que son dispensadas de este procedimiento».

C. La posición de la Comisión ante las ayudas estatales

Como ya hemos comentado, la Comisión es la única instancia competente para dilucidar si una ayuda concedida por la Comunidad Autónoma de Extremadura es o no compatible con el mercado común. Por ello es imposible evaluar cuál es el grado de compatibilidad de los regímenes ya instaurados por las autoridades regionales, pudiendo únicamente extraer la posición mantenida por las instituciones comunitarias acerca de los principales tipos de ayuda que se les han presentado.

Los criterios de aplicación por parte de la Comisión de las disposiciones que hemos comentado en el epígrafe anterior han experimentado importantes variaciones desde la fecha de la firma de los Tratados, con el fin de adecuar dichos criterios a la situación de crisis económica. Las nuevas condiciones económicas existentes desde comienzos de la década de los setenta ha motivado el desarrollo de diversas formas de proteccionismo, de las que una de las más comunes son las ayudas estatales, que si bien pueden contribuir al crecimiento económico, impulsando el desarrollo regional, la reforma de las estructuras industriales y la investigación tecnológica, pueden, por otra parte, constituir un elemento de distorsión de la competencia, transfiriendo las dificultades de unos Estados a otros.

El creciente número de ayudas estatales motivadas por la recesión ha obligado a la Comisión a intensificar el control sobre las mismas con vistas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los Tratados. No obstante, su posición ha sido fundamentalmente pragmática ante este problema, buscando armonizar dos exigencias claves. Por una parte, evitar la denominada «mentalité d'assisté» desde la cual el empresario recurre al Estado para resolver sus dificultades, en lugar de utilizar sus propios recursos y esfuerzos. Sin embargo, y como contrapartida, las intervenciones estatales representan un elemento necesario de política estructural, que puede actuar de modo positivo para la consecución de los objetivos económicos y sociales de la Comunidad. Tomando en consideración ambos aspectos, junto con las potenciales repercusiones sobre la competencia y el comercio, la Comisión ha trazado las líneas maestras de su política de control de las ayudas, aplicando las derogaciones al principio de incompatibilidad con criterios uniformes que coordinen el interés comunitario y los intereses nacionales.

Estos criterios, con las matizaciones correspondientes a las distintas materias, son básicamente los siguientes:

— la compatibilidad de la ayuda se apreciará desde el punto de vista comunitario más que desde la perspectiva de un único Estado miembro;

— la ayuda ha de ser necesaria para la realización de un proyecto concreto, que no podría llevarse a cabo en ausencia de aquélla;

— la modalidad de la ayuda, es decir, su cuantía, duración, grado de distorsión de la competencia, riesgo de transferencia de las dificultades que se pretendan solventar de un Estado miembro a otro, etc., deben ser proporcionales a la importancia del objetivo perseguido con la concesión de la ayuda;

— las ayudas autorizadas deben ser transparentes y fácilmente controlables.

La labor de seguimiento de la Comisión, en aplicación de estos principios, se ha manifestado en algunos hechos significativos:

— incremento considerable del número de proyectos notificados;

— escaso número de peticiones en las que la Comisión ha llegado a la publicación de una decisión formal negativa. Ello se debe no sólo a la existencia de un sistema de control que conduce a los Estados a evitar el diseñar medidas no adecuadas a los requisitos exigidos para su compatibilidad, sino también a la flexibilización de los planteamientos tanto de la Comisión como de los Estados.

Con relación a la Comunidad Autónoma de Extremadura, su situación económica, que la sitúa entre las regiones desfavorecidas de la Comunidad, hecho reconocido por la propia Comisión, puede conllevar una toma de posición favorable, por parte de ésta, con respecto a las actuaciones que promuevan el desarrollo económico de la región, en base al supuesto recogido en el artículo 92-3, a TCEE. Sin embargo, esto no implica que no sea necesario que las autoridades regionales realicen un estudio en profundidad del proyecto de ayuda a emprender, comparándolo con medidas similares adoptadas por otros Estados miembros, sobre los que la Comisión, y en su caso el Tribunal de Justicia, han tenido oportunidad de pronunciarse, con el fin de ajustarlo, en la mayor manera posible, a lo expuesto por ambas Instituciones comunitarias.

A efectos operativos, conviene distinguir tres grandes áreas en la evolución de las políticas comunitarias: ayudas generales, sectoriales y regionales. Esta distinción se desprende de la diferencia de principios generales y modalidades de actuación de los órganos comunitarios en cada una de las áreas citadas.

1. Ayudas generales

Las ayudas de carácter general, esto es, aquellas no dirigidas a regiones o sectores económicos concretos, no aparecen recogidas entre las que el artículo 92-2 y 3 TCEE considera compatibles con el mercado común o susceptibles de serlo. En definitiva, los Estados miembros no podrán acordar, bajo ningún concepto, la concesión de este tipo de ayudas.

No obstante, la Comisión se ha encontrado con serios problemas para lograr el estricto cumplimiento de este principio. En efecto, los Estados miembros han manifestado repetidamente su necesidad de contar con medios de intervención no vinculados a fines regionales o sectoriales en el marco de su política económica. La Comisión se ha hecho eco de esta preocupación de los Estados miembros admitiendo la posibilidad de examinar las ayudas generales siempre y cuando se lleven a cabo a través de programas regionales o sectoriales. En ausencia de estos programas, la Comisión deberá ser informada de cada caso individual en que la ayuda sea empleada.

Las ayudas generales sometidas al juicio de la Comisión han ido dirigidas, comúnmente, a la ayuda al empleo, las pequeñas y medianas empresas y la exportación. Es interesante señalar que la Comisión ha valorado positivamente tanto las destinadas a la creación de empleo (43) como las que apuntan a mejorar la situación de las pequeñas y medianas empresas (44), lo cual no ocurre en el caso de las ayudas a la exportación, que por afectar directamente al comercio interestatal son acogidas con muchas reservas por la Comisión (45).

Una forma especial de intervención pública horizontal es la llevada a cabo por organismos financieros creados y financiados por las administraciones públicas cuando participan en el capital de las empresas que se desea promocionar (46). La Comisión ha analizado cuidadosamente esta actividad a propósito de los organismos de esta naturaleza existentes en Italia, Bélgica y Francia, principalmente. En este sentido, la Comisión ha hecho llegar a los Estados miembros un documento en el que se describe su posición general con relación a este tema, posición que precisa también las obligaciones que incumben a los Estados (47). Del mencionado informe podemos destacar los siguientes puntos:

a) La Comisión no puede ni desfavorecer ni favorecer a los poderes públicos cuando proceden a aportar capitales de riesgo a empresas, puesto que el Tratado prevé el principio de neutralidad con relación al régimen de propiedad de las empresas (art. 222), así como el de igualdad de las empresas públicas y privadas.

b) Pueden distinguirse cuatro categorías de participación:

— la simple adquisición parcial o total de los haberes sociales de una

(43) Diferente tratamiento reciben tales ayudas cuando se dedican al mantenimiento de los puestos de trabajo ya existentes, dado que no contribuyen a la resolución de problemas de empleo, sino que, por el contrario, en ocasiones lo agravan.

(44) La Comunidad Autónoma de Extremadura ha establecido un régimen de ayuda en este sentido, mediante el Decreto 31/1985, de 10 de julio (DOE 65, de 13-8-1985). En este mismo campo pueden incluirse las ayudas a las cooperativas, recogidas en el Decreto 15/1985, de 16 de abril (DOE 34, de 30-4-1985).

(45) Acaba de aparecer publicada una Comunicación de la Comisión sobre «Encuadramiento comunitario de las ayudas de Estado de I + D», DOCE C 83, de 11-4-1986.

(46) Este ha sido el sistema utilizado por la Junta de Extremadura para promover las SGR, lo que, en último extremo, beneficia a las PYMES extremeñas. Decreto 24/1985 (DOE 50, de 20-6-1985).

(47) Vid. Boletín CE 9-1984, pp. 93 y ss.

empresa existente sin aporte de capital nuevo que no constituye ayuda con relación a esa empresa;

— el aporte de capital nuevo, cuando se realiza en circunstancias que serán aceptables para un inversionista privado que opere en condiciones de mercado, no constituye ayuda;

— el aporte de capital nuevo, cuando no se cumplen las condiciones mencionadas en el apartado anterior, si constituyen ayuda;

— otras participaciones no incluidas en las anteriores no pueden ser analizadas *a priori* como ayuda o no.

c) Las obligaciones para los Estados varían en función del tipo de participación. Así:

— en el primer supuesto, del apartado b), no es necesario prever obligaciones particulares;

— en el segundo caso la Comisión pide información *a posteriori* en base a informes periódicos de los Estados miembros;

— en el tercer punto, al tratarse de ayudas, los Estados tienen que notificarlas conforme al párrafo 3 del artículo 93, antes de su puesta en vigor;

— en el último caso, la Comisión debe ser informada previamente con el fin de pronunciarse sobre su consideración o no como ayuda.

d) La obligación de información sistemática no se aplica a las participaciones en empresas situadas por debajo de los siguientes topes:

- total del balance: 4 mecus,
- importe neto del volumen de negocio: 8 mecus,
- número de empleados: 250.

En este contexto de ayudas generales podemos englobar las acciones llevadas a cabo por SODIEX, creada por Real Decreto 430/1977, de 11 de marzo, y aquellas adoptadas en el marco del Gran Área de Expansión Industrial de Extremadura, respecto de las cuales, las funciones de la Comunidad Autónoma se limitan a la gestión y tramitación de expedientes de solicitud de beneficios..., incluyendo su correspondiente propuesta previa de valoración individualizada para su posterior resolución por la Administración del Estado (48). A pesar de su claro carácter regional, al estar circunscritas a Extremadura, sus repercusiones sectoriales no pueden ser evaluadas en base a la norma de creación, por lo que la Comisión sólo podrá pronunciarse acerca de las intervenciones puntuales que se realicen, criterio éste aplicable, como ya hemos dicho, a las ayudas generales.

2. Ayudas sectoriales

Las intervenciones estatales en la actividad económica se encaminan, a menudo, a impulsar el desarrollo de subsectores industriales específicos.

(48) R. D. 3545/1983, de 14 de diciembre.

Dadas las diferentes condiciones en que estos subsectores se desenvuelven y la correspondiente diversificación de los modelos de ayudas destinadas a los mismos, la Comisión ha diseñado directrices particulares para los subsectores industriales más característicos, con el fin de indicar a los Estados miembros la orientación que deben dar a sus proyectos de ayudas sectoriales, asegurándose al mismo tiempo la máxima transparencia en el régimen de funcionamiento de tales proyectos. La existencia de estas directrices sectoriales no obsta para que los Estados sigan estando obligados tanto a respetar los principios generales que justifican la compatibilidad de las ayudas con el mercado común como a notificar a la Comisión sus proyectos de intervención con anterioridad a su puesta en práctica. En realidad, el objeto de estas pautas adaptadas a cada subsector es únicamente informar a los Estados miembros sobre las categorías de ayudas susceptibles de satisfacer las prioridades comunitarias. Por otro lado, la existencia de este tipo de líneas maestras facilita sobremanera la tarea de evaluación por parte de la Comisión de los proyectos que le son presentados, ya que puede utilizarse respecto a todos los comprendidos en un mismo subsector un criterio uniforme de valoración, fundamentalmente en el marco previamente acordado por los organismos comunitarios.

En la actualidad, las Instituciones europeas han dictado normas dirigidas a los sectores más afectados por la crisis, normas que tienen como nota característica común el prejuzgar favorablemente los proyectos que tienden a lograr la disminución de las capacidades productivas y la modernización de estos sectores. La siderurgia y la construcción naval son en el presente los subsectores que atraviesan mayores dificultades, por lo que la normativa comunitaria les ha dedicado una especial atención.

En los restantes sectores en crisis se procede a un estudio individualizado de cada proyecto, basándose la decisión de la Comisión en los criterios sectoriales específicos aludidos.

Por lo que hace a los sectores denominados «de futuro» tal como la microelectrónica, telemática, biotecnología, etc., la Comisión opina que, a falta de una política a nivel comunitario, los Estados miembros podrán suplir el papel que corresponderá, según la valoración altamente positiva de estos sectores para el desarrollo económico europeo, a las propias Comunidades. Por ello, los Estados podrán intervenir para estimular y acelerar la evolución de estas actividades, siempre y cuando sus proyectos respeten la premisa del interés común y apoyen acciones que a falta de ellos no serían emprendidas y tengan una duración limitada.

Entre ambos extremos, sectores en crisis y de futuro, se encuentran numerosos sectores cuya actividad se ejerce en condiciones más o menos normales. Por ello, la Comisión considera como regla general que los Estados no deben conceder ayudas en favor de los mismos, lo cual no impide que, en función del sector, la zona en que se encuentren y las modalidades de tales ayudas, éstas puedan ser aceptadas. En este campo se encuadran las ayudas brindadas por el IPROCOR.

3. Ayudas con finalidad regional

La existencia de notables desequilibrios interregionales en los Estados miembros de la Comunidad es causa de que buena parte de las intervenciones de éstos en la actividad económica tengan por objeto la ayuda al desarrollo de las regiones más desfavorecidas o la mejora de la situación de aquellas que atraviesan dificultades coyunturales («regiones en declive»).

Como ya vimos, las ayudas de carácter regional aparecen explícitamente mencionadas en el artículo 92 TCEE. Según el mismo, se consideraban siempre compatibles las ayudas dirigidas a las regiones alemanas afectadas por la división de Alemania. En los demás casos, la compatibilidad podría ser acordada por las Instituciones comunitarias cuando concurren las circunstancias previstas en el propio artículo 92, párrafo tercero.

En principio, este tipo de ayudas se plantean como un instrumento necesario para los Estados; sin embargo, su concesión indiscriminada presenta también serios problemas: posibilidad de que los efectos de varios tipos de ayuda concentrados en una región se anulen mutuamente, dificultad de evaluación de su incidencia en la economía regional, impactos marginales no deseados sobre determinados sectores productivos, etc.

En tales condiciones, la Comisión sólo considera aceptables las ayudas que específicamente tiendan a conseguir el desarrollo equilibrado de todo el territorio comunitario. Es por ello que los órganos comunitarios han venido proponiendo a los Estados miembros, desde 1968, la adopción de un sistema de notificación previa de aquellos casos significativos de los regímenes generales de ayudas con finalidad regional (49). Pese a la utilidad práctica de esta idea, la propuesta se encontró con la oposición de diversos Estados, que consideraron más eficaz el que las Instituciones fijaran los principios o programas generales a que habrían de someterse las ayudas regionales estatales. Recogiendo esta iniciativa, el Consejo dictó en 1971 una primera resolución modificada repetidamente a través de comunicaciones de la Comisión al Consejo. La más reciente data de diciembre de 1978, habiendo entrado en vigor el 1 de enero de 1979 (50).

El régimen diseñado en esta disposición se funda en las siguientes características básicas:

— Se establecen los límites de intensidad de las ayudas. Estos límites pueden fijarse en porcentajes sobre la inversión inicial o en ecus en función del número de empleos creados, siendo diferentes los techos a aplicar según la naturaleza y la gravedad de los problemas regionales. Asimismo, se fijarán topes cuando se trate de la transferencia de empresas a regiones que reciben ayudas (puntos 2, 3 y 6).

Los «techos» son fijados en términos de «subvención equivalente neta», según se define en la propia Comunicación, para las cuatro categorías de regiones, a saber:

(49) Vid. *Premier Rapport sur la politique de concurrence*, núm. 143.

(50) *Communication de la Commission sur les régimes d'aides a finalité regionale*, JO C 31, de 3-2-1979.

- Superperiféricas: 75 por 100.
- Periféricas: 30 por 100.
- Intermedias: 25 por 100.
- Centrales: 20 por 100.

La adscripción de una región a uno u otro grupo no se realiza siguiendo criterios objetivos, sino mediante el sistema de listas. Hasta este momento, las autoridades españolas no han procedido a la clasificación de las diferentes Comunidades Autónomas, lo cual se deberá realizar en el Reglamento que desarrolle la Ley de incentivos regionales (Ley 50/1985, de 23 de diciembre).

— Las ayudas no podrán cubrir la totalidad del territorio nacional, debiendo definirse claramente, en los regímenes de ayudas generales, la delimitación de las regiones o zonas en el interior de ellas que se benefician de las mismas (punto 9).

— La apreciación de los efectos sectoriales de estas ayudas con carácter regional será llevada a cabo por la Comisión tras consulta a los Estados (punto 10).

— Los sistemas de ayudas establecidos deben ser transparentes, permitiendo la coordinación de los distintos regímenes nacionales basada en un método común de evaluación (punto 14).

— La Comisión asegura la vigilancia en la aplicación de los principios de coordinación (punto 13).

En los últimos meses de 1981, la Comisión comenzó a discutir con los Estados miembros una disminución de los límites de las ayudas previstas para las regiones más desarrolladas de la Comunidad, no existiendo hasta el momento acuerdo por parte de los Estados en que estas regiones se localizan (51).

Los regímenes de ayuda de carácter regional se han caracterizado, en España, por su elevado número, así como por su yuxtaposición en determinadas zonas, lo cual dificultaba la consecución de los objetivos que se perseguían. Este hecho, junto con la inadaptación de dichas ayudas a los criterios comunitarios, que acabamos de exponer, ha obligado al Estado a adoptar la Ley de incentivos regionales (52) ya citada, en la que se pretende racionalizar esta situación.

Según la mencionada Ley, son incentivos regionales «las ayudas financieras que conceda el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas». El «Estado» utilizado en la definición debe ser interpretado, a nuestro entender, en sentido amplio, es decir, no identificando Estado con Administración central, dado que, en otro caso, se estaría limitando la competencia de las Comunidades Autónomas de fomentar su propio desarrollo regional.

El texto de la ley es bastante impreciso, remitiéndose continuamente a posteriores normas de desarrollo que deberán de limitar los aspectos fun-

(51) *Vid. supra, Política Regional Comunitaria.*

(52) Ley 50/1985, de 23 de diciembre.

damentales de la política nacional de desarrollo regional. Así, están aún por definir las actividades promocionables de acuerdo con las directrices y orientaciones que el Gobierno fije en cada momento en sus políticas sectoriales; las zonas promocionables, clasificándolas en función de la intensidad de los problemas regionales; las zonas prioritarias determinadas de acuerdo con las Comunidades Autónomas, y el tope máximo de subvención para cada zona promocionable expresado en términos de subvención neta equivalente.

Los tipos de ayuda que podrán concederse se limitan a subvenciones y bonificaciones de la cuota empresarial de la seguridad social, complementados con medidas de apoyo y asesoramiento técnico tendentes a facilitar el acceso a los beneficios de la presente ley. Por otra parte, se crea un Consejo Rector, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, como órgano encargado de programar y promover las actuaciones estatales en la materia, coordinándolas con otros instrumentos de política regional y con las ayudas sectoriales con incidencia regional. No se garantiza la participación de las Comunidades Autónomas en este Consejo, dado que la ley únicamente establece qué representantes de las Comunidades Autónomas afectadas en cada caso «podrán formar parte» de grupos de trabajo constituidos en el seno del Consejo.

La función de vigilancia de la adecuada aplicación de los incentivos regionales se reserva a la Administración del Estado, sin perjuicio de las actividades de control y seguimiento realizadas por las autoridades regionales.

El nuevo contexto comunitario en que van a desenvolverse las ayudas regionales hace necesario el adoptar disposiciones de este tipo que coordinen las distintas actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos, estableciendo un cauce de comunicación Administración Central-Administración Autonómica, así como un sistema de vigilancia eficaz. Todo esto permitirá a la Comisión pronunciarse de forma más favorable sobre los proyectos españoles de ayuda que se le presenten, al estar todos ellos circunscritos a un mismo marco de referencia. Sin embargo, este hecho no puede justificar, en ningún caso, que se limite el importante papel que las Comunidades Autónomas deben desempeñar en materia de desarrollo regional. Será necesario esperar a la publicación del Reglamento que desarrolle la ley para conocer con exactitud los términos en que va a establecerse el diálogo entre las tres Administraciones, europea, central y regional.

En otro orden de cosas, no parece previsible que los regímenes de ayuda existentes se encuentren con excesivas trabas por parte comunitaria, si nos atenemos a lo expuesto en el Protocolo número 12 de nuestro Acta de Adhesión, sobre el desarrollo regional de España, en el que se reconoce que en la aplicación de los artículos 92 y 93 TCEE deberán tenerse en cuenta los objetivos de expansión económica y de elevación del nivel de vida de la población de las regiones y zonas menos desarrolladas de España.

A modo de conclusión, solamente mencionar las ideas fundamentales contenidas en el capítulo:

— Las disposiciones comunitarias sobre defensa de la libre competencia regulan tanto el funcionamiento de las empresas, públicas o privadas, como las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos.

La Comunidad Autónoma de Extremadura carece de competencias relacionadas con lo establecido en los artículos 85 y 86 TCEE. Únicamente, en el terreno de las cooperativas, que constituyen, en última instancia, acuerdos entre empresas, las autoridades regionales podrán asumir funciones según establece el artículo 10 del Estatuto (53).

— La Comisión ostenta la competencia exclusiva, sin perjuicio del papel jugado por el Tribunal de Justicia, en la interpretación y aplicación de la normativa comunitaria en este campo.

— Dicha normativa no limita las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, sino que condiciona la forma de desarrollo de esas funciones.

— No es posible delimitar los efectos de la aplicación del Derecho comunitario de la competencia, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, desde un plano teórico; ello sólo será posible analizando actuaciones concretas de las autoridades autonómicas, teniendo como referente la posición comunitaria al respecto.

— Las relaciones Comunidad Autónoma-Comunidad Europea se llevarán a cabo siempre a través del Estado. Las instituciones regionales deben tener en cuenta que, si hicieran caso omiso de una Decisión de la Comisión que ordenara la supresión o modificación de un proyecto, el responsable del incumplimiento, según el Tratado, sería el Estado. Ello aconseja la puesta en práctica de métodos de comunicación entre el nivel central y los poderes regionales en las etapas de elaboración de sus proyectos, con anterioridad a su remisión a Bruselas, así como de posibles vías de control de las autoridades autonómicas, encaminadas a hacer efectivas las prescripciones emanadas de la Comisión.

(53) Dado que el movimiento cooperativista ha alcanzado un mayor desarrollo en el sector agrícola, su problemática será abordada en el capítulo correspondiente. *Vid. supra, Agricultura y Ganadería.*

Aspectos sociales

CAPITULO

2

1. INTRODUCCION

Las acciones llevadas a cabo por la Comunidad Europea en temas sociales se concentran en la adopción de medidas, que afectan a los trabajadores en el terreno de la promoción de mejoras en las condiciones de vida y trabajo. Dichas mejoras, según mantenían los redactores del Tratado de Roma, «resultarán tanto del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en el presente Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas» (art. 117 TCEE). Por tanto, podemos distinguir dos conjuntos normativos que sientan las bases de la actividad comunitaria en la materia. Por una parte, las disposiciones inherentes a la mera instauración del mercado común, y, por otra, las normas de política social en sentido estricto.

La construcción del mercado común implica, como ya hemos mencionado en otros capítulos del presente informe, la implantación de cuatro grandes libertades que permiten la libre circulación de mercancías, trabajadores asalariados y capitales, así como la libertad de establecimiento y prestación de servicios por parte de personas físicas o jurídicas. En el marco que nos ocupa, únicamente haremos referencia a lo establecido para los trabajadores asalariados, dado que la regulación relativa al establecimiento o prestación de servicios de personas físicas será abordado en otro capítulo del estudio (1). El segundo grupo de normas al que aludimos intenta promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social, particularmente en materias relacionadas con el empleo, la formación profesional, las condiciones de trabajo, la seguridad social, la seguridad e higiene en el trabajo y el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas. A tal fin se habilita a la Comisión para que actúe de instancia de coordinación entre las autoridades nacionales (art. 118 TCEE). Por el momento, salvo en aquellos aspectos en que la Comunidad ha optado por la armonización de las legislaciones nacionales mediante Directivas, el instrumento más utilizado han sido las Resoluciones, norma jurídica que carece de po-

(1) *Vid. supra* capítulo «Industria».

der vinculante, en las que se pone de manifiesto la actitud de la Comisión ante un determinado tema y se insta a los Estados miembros a que emprendan acciones en una dirección determinada.

Según se desprende de lo anterior, la Comunidad ha centrado sus actuaciones en aquellas facetas que inciden de forma directa en el mundo del empleo y de los trabajadores, sin abordar otras cuestiones, incluidas en cualquier política social entendida en sentido amplio, como la asistencia social o la protección de menores, las cuales continúan siendo competencia de las autoridades de los Estados miembros.

Al contrario de lo que ocurre en la Comunidad Europea, las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia social, se refieren fundamentalmente a aspectos asistenciales o de promoción del empleo. Así, el artículo 7-1, 20 del Estatuto de Autonomía, recogiendo lo dispuesto en la Constitución, artículo 148-1, 20, atribuye a la Comunidad Autónoma extremeña competencia exclusiva en materia de «asistencia social y bienestar social», mientras que las funciones relativas al Trabajo y la Seguridad Social le serán transferidas, únicamente, transcurridos los cinco años a que se refiere el artículo 148-2 o a través de los procedimientos previstos en los números 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución (art. 10-1, j-i del Estatuto). No obstante, en el marco del «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (art. 7.º-1, 10), las Instituciones regionales podrán adoptar las medidas que consideren oportunas para promover el empleo en la región, respetando en todo momento el principio de no discriminación y observando, en la medida de lo posible, las orientaciones emanadas de la Comisión, según veremos en los epígrafes siguientes.

Por último, considerando las limitadas competencias autonómicas que coinciden con el ámbito material de la política social comunitaria, así como el escaso número de disposiciones con carácter vinculante que regulan la materia, podemos afirmar que, de forma general y haciendo abstracción de las matizaciones que comentaremos más adelante, las repercusiones para la Comunidad Autónoma de Extremadura en el ejercicio de sus competencias van a ser mínimas, desde el punto de vista del recorte de sus atribuciones.

En otro orden de cosas, y teniendo en cuenta la existencia de un instrumento financiero comunitario de índole social —el Fondo Social Europeo— destinado a cofinanciar con las autoridades nacionales proyectos que mejoren las perspectivas de empleo, las actividades autonómicas en este campo van a verse estimuladas.

2. LA POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA Y LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Como ya hemos mencionado en la introducción, los Estados firmantes del Tratado de Roma estaban de acuerdo en la necesidad de promover mejoras en las condiciones de vida y trabajo de la mano de obra, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso. Para ello, encargaron a la

Comisión la misión de fomentar la colaboración de los Estados miembros con vistas al cumplimiento de los objetivos, tanto específicos de esta política como generales de toda la actividad comunitaria.

Sin embargo, no fue hasta la cumbre de París de octubre de 1972 cuando se produjo la puesta en marcha de esta política. El comunicado final de dicha reunión reclamaba la preparación de un «programa de acción social y de la libre circulación de trabajadores», el cual fue finalmente aprobado por el Consejo en enero de 1974 (2). El citado programa indicaba las medidas indispensables para la realización de tres objetivos fundamentales: consecución del pleno empleo, mejora de las condiciones de vida y trabajo, así como participación creciente de los agentes sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la empresa.

Analizaremos a continuación cuál es la regulación y la situación actual de cumplimiento de cada uno de estos principios fundamentales.

A. Consecución del pleno empleo

En los primeros años de existencia de la Comunidad se pensaba que los problemas relacionados con el empleo se resolverían con la mera implantación del mercado común y de la correspondiente *libre circulación de trabajadores*, la cual, según el artículo 48-2 TCEE, implica «la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo», lo que constituye una de las manifestaciones más claras y concretas del «principio de no discriminación» enunciado en el artículo 7.º TCEE.

Este precepto básico no supone únicamente una declaración de intenciones por parte de la Comunidad, sino que reporta una serie de derechos que podrán ser ejercidos por todas aquellas personas que reuniendo los requisitos de ser trabajador y nacional de un Estado miembro deseen realizar un trabajo remunerado en cualquier país comunitario. El concepto «trabajador», no definido por el Tratado, ha planteado algunos problemas de delimitación del campo de aplicación personal de esta libertad, por lo que el Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse al respecto, señalando que, en el ámbito comunitario, se entenderá por trabajador «toda persona que, de forma eventual o permanente, preste servicios por cuenta ajena y a cambio de una remuneración» (3). En cuanto a la nacionalidad, la determinación de la misma es competencia de los Estados, y, por tanto, se regulará según las prescripciones de los ordenamientos internos y del Derecho internacional.

Tras la conclusión del período transitorio fijado por el texto fundacional quedó establecido el régimen definitivo de la libre circulación de trabajadores, cuyas normas básicas son el Reglamento 1612/1968 y la Directiva 68/360/CEE, ambas del Consejo de 15 de octubre (4), que regulan los

(2) DOCE C 13, de 12-2-1974.

(3) Vid. PLENDER-PÉREZ-SANTOS, *Introducción al Derecho comunitario europeo*, Civitas, 1984, pp. 122 y ss.

(4) DOCE L 257, de 19-10-1968.

derechos que asisten a los trabajadores, recogidos en el párrafo tercero del artículo 48 TCEE. Estos son:

- responder a los empleos efectivamente ofrecidos;
- desplazarse libremente, a tales efectos, por el territorio de los distintos Estados miembros;
- residir en uno de dichos Estados a fin de ejercer allí un empleo, conforme a las disposiciones legislativas reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales;
- permanecer en el territorio de un Estado miembro, en las condiciones que se determinen, después de haber ocupado un empleo.

Con relación al primer aspecto, el acceso al empleo, todo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, podrá acceder a una actividad asalariada en otro Estado de acuerdo con las mismas disposiciones y beneficiándose de las mismas prioridades que los nacionales de dicho Estado (art. 1.º, R. 1612/1968) (5). La prohibición de conceder prioridad a los trabajadores nacionales respecto de los restantes comunitarios va a modificar necesariamente el comportamiento de Administración y empresarios. Es muy común, en una época de elevada tasa de paro como la actual, primar la creación de empleo destinado a ser cubierto por trabajadores del propio país o de una determinada zona. Prueba de ello la encontramos en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, cuyo artículo 6.º señala como objetivos que persigue la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus poderes «la adopción de medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social de Extremadura, propiciando el pleno empleo y la especial garantía de puestos de trabajo para los jóvenes extremeños». La reserva de puestos de trabajo a mano de obra extremeña no podrá ser plasmada en las acciones concretas que las autoridades autonómicas lleven a cabo para la consecución del mencionado objetivo, una vez transcurridos los siete años de periodo transitorio fijado en el artículo 56 del Acta de Adhesión (6). Como ha señalado el Tribunal de Justicia comunitario, «el derecho de libre acceso está condicionado en su realización por la supresión de las disposiciones nacionales que, fundadas en una discriminación por razón de nacionalidad, reservan ciertas categorías de empleos o una proporción de estos a los nacionales» (7).

La puesta en práctica de la libertad que comentamos requiere la implantación de un sistema de transmisión de información relativa a las ofertas y demandas de empleo en la Comunidad. Tal mecanismo, previsto en el artículo 15 del Reglamento 1612/1968, prevé la colaboración entre los servicios centrales de empleo de los Estados miembros y la Comisión (art. 13).

(5) El Reglamento núm. 15 de 1961, que reguló la primera etapa del periodo transitorio, preveía un principio denominado «prioridad del mercado interno», en base al cual, durante tres semanas, se subordinaba la contratación de un trabajador de otro Estado a la inexistencia en el mercado nacional de un candidato adecuado al empleo ofrecido.

(6) Este periodo se amplía a diez años con respecto al Gran Ducado de Luxemburgo.

(7) TJCE, Sentencia Comisión c/ Francia, Rec. 1974, p. 359, en BOULONIS-CHEVALIER, *Grands arrêts de la cour de justice des communautés européennes*, tomo 2, Dalloz, 1983, p. 89.

El canal de comunicación entre las distintas instancias se establece a través de la Oficina Europea de Coordinación (arts. 21 y 22), la cual recibe de los organismos nacionales especializados, al menos una vez al mes, una relación, por profesión y por región, de las ofertas de empleo no satisfechas por mano de obra nacional y de los solicitantes de empleo que hayan declarado estar dispuestos a ocupar un empleo en otro país, relación que será remitida a los servicios competentes de los demás Estados miembros. Este sistema, denominado SEDOC (Sistema europeo de difusión de las ofertas y demandas de empleo registradas en compensación internacional), que fue implantado por la Comisión en 1972, se encuentra con graves dificultades debidas a la falta de infraestructura, así como a la resistencia de los Estados de poner a disposición del mercado comunitario las pocas demandas que se generan en sus empresas. La introducción en España del SEDOC se producirá, a más tardar, el 1 de enero de 1993, esto es al final del periodo transitorio (art. 59 del Acta de Adhesión).

El derecho de los trabajadores a desplazarse por el territorio comunitario y residir en cualquiera de los Estados miembros con el fin de responder a las demandas de empleo que se produzcan y de ejercer, en su caso, dicho empleo, se regula en la Directiva 68/360/CEE ya citada. Esta norma reconoce que el derecho de entrada está subordinado únicamente a la presentación de una tarjeta de identidad o pasaporte válido (art. 2.º), mientras que el de estancia requiere la posesión de la «tarjeta de estancia de nacional de un Estado miembro de la CEE», la cual será expedida y renovada automáticamente por el Estado de acogida tras la presentación del documento al amparo del cual ha entrado en su territorio y una declaración de contratación suscrita por el empresario (art. 4.º).

En el supuesto de que el trabajador que se desplaza se encuentre en situación de desempleo, la libertad de estancia se limita a tres meses, periodo en el que puede ser tomado a cargo de la asistencia pública, pero una vez transcurrido dicho plazo, sin encontrar ocupación, se le podrá invitar a abandonar el país (8).

En cuanto al ejercicio en sí del empleo, éste se asienta en el precepto de «igualdad de trato». En efecto, los trabajadores emigrantes deberán ser tratados de la misma forma que los nacionales en cuanto a las condiciones de trabajo y empleo (retribución, despido, reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo), beneficiándose de las mismas ventajas sociales y fiscales (art. 7.º-1 y 2, R. 1612/1968). Este principio de no discriminación no se dirige solamente a las autoridades nacionales, sino también a las organizaciones sindicales o patronales y empresas privadas, de forma que toda cláusula de convenio colectivo, contrato individual o documento análogo que contenga o autorice condiciones discriminatorias contra trabajadores de otros Estados será nula de pleno derecho (art. 7.º-4, R. 1612/1968).

Al contrario de lo que ocurre en las Comunidades Autónomas de primer grado y en la Comunidad Autónoma Valenciana, equiparada a las anteriores

(8) Respuesta de la Comisión a la pregunta escrita núm. 277/1969, DOCE C 159, de 12-12-1969.

mediante una Ley Orgánica de delegación, las autoridades extremeñas no han asumido, por el momento, competencias en materia de convenios colectivos. En el caso de que, a través de los mecanismos previstos en el artículo 10-2 del Estatuto, se le atribuyeran dichas funciones, la Comunidad Autónoma tendrá que asegurar que no se incluyan en tales convenios colectivos cláusulas que supongan algún tipo de discriminación, directa o indirecta, hacia los trabajadores procedentes de los restantes países comunitarios.

Asimismo, la igualdad de trato se extiende a los derechos sindicales del trabajador, pudiendo éste ejercer el voto y acceder a los puestos de administración o dirección de una organización sindical (art. 8.º, R. 1612/1968, desarrollado por el R. 312/1976) (9).

Por último, el Reglamento 1251/1970, de 29 de junio (10), ha establecido las condiciones en que los asalariados podrán permanecer en el país después de haber ocupado un empleo. Según estipula el artículo 2.º, la presente norma surtirá sus efectos sobre aquellos trabajadores que, llegada la edad de jubilación, hayan ejercido su actividad profesional en el país en cuestión, al menos durante los últimos doce meses, residiendo en él, de forma continuada, desde al menos tres años. Por el contrario, cuando deben abandonar el empleo por incapacidad laboral permanente tendrán que haber permanecido en ese Estado en los dos años anteriores a la declaración de incapacidad, siempre que dicha incapacidad no se haya producido por accidente laboral o enfermedad profesional, en cuyo caso no se requerirá ninguna condición.

Todo lo comentado hasta ahora respecto de los trabajadores migrantes se vería muy limitado si los beneficios mencionados no se hicieran extensivos a los miembros de sus familias. Por ello, con independencia de su nacionalidad, tendrán derecho a instalarse con el trabajador su cónyuge, descendientes menores de veintiún años y ascendientes o cualquier otro miembro de la familia a su cargo (art. 10, R. 1612/1968), pudiendo los primeros acceder a cualquier actividad asalariada (art. 11), cursos de enseñanza general o de formación profesional (art. 12). El último requisito que se les impone es la demostración, a través de un documento expedido por el país de origen, de los vínculos de parentesco o de la situación de dependencia.

Las limitaciones lógicas al principio general de libre circulación de trabajadores podemos encontrarlas en el propio texto del tratado fundacional. Por una parte, el artículo 48-3 TCEE establece que los Estados miembros podrán eludir el cumplimiento de los preceptos que hemos venidos comentando, aludiendo razones de «orden público, seguridad y salud pública», y, por otro lado, el párrafo cuarto del mismo artículo declara inaplicable esta libertad a los «empleos en la Administración Pública». Al igual que ocurre en otros apartados del Tratado CEE, la inexistencia de una definición clara de estos conceptos puede llevar a interpretaciones contrarias a los objetivos que se persiguen. Por ello, las Instituciones comunitarias —la Comisión,

(9) Este precepto ha sido incorporado en la reciente Ley Orgánica de Libertad Sindical.

(10) DOCE L 142, de 30-6-1970.

el Consejo o, en su caso, el Tribunal de Justicia— han tenido que delimitar de forma precisa los términos utilizados.

Así, en el primer caso, fue el Consejo quien, en 1964, aprobó la Directiva 64/221/CEE, de 25 de febrero (11), que aplicada tanto a actividades asalariadas como independientes, fijó la interpretación correcta de las restricciones mencionadas. En este sentido, la invocación de razones de orden público o seguridad pública deberán estar fundadas, exclusivamente, en el comportamiento personal del individuo a que se apliquen, no siendo motivo suficiente la existencia de condenas penales (art. 3.º). En cuanto a la sanidad pública, las únicas enfermedades o incapacidades que pueden justificar una denegación del derecho de entrada o estancia son las enumeradas en un anexo a la Directiva, siempre que no haya sido contraída con posterioridad a su residencia en el territorio del Estado miembro (12).

En relación con el segundo supuesto, el Tribunal ha puesto de manifiesto que, como toda derogación de un principio fundamental, debe ser interpretado restrictivamente. Por tanto, sólo se permitirá a los Estados miembros reservar a los nacionales de su propio país «los empleos que conlleven el ejercicio del poder público y la atribución de responsabilidades para la salvaguardia de los intereses generales del Estado, a los que deben asimilarse los intereses específicos de las autoridades locales tal como las municipales» (13), sin que presente ninguna relevancia la naturaleza —laboral o funcional— de la relación jurídica existente entre el trabajador y la Administración. El Tribunal excluye la posibilidad de extender la excepción a «empleos que a pesar de su dependencia del Estado o de otro organismos de derecho público, no implican ninguna participación en tareas relevantes de la Administración pública propiamente dicha» (14). El concepto «Administración pública», a pesar de la opinión mantenida por la Institución jurisdiccional comunitaria de que debe ser interpretado y aplicado de manera uniforme en el conjunto de la Comunidad, no ha sido definido todavía con claridad.

La inconcreción de los términos utilizados por el Tribunal en sus sentencias hace prácticamente imposible delimitar exactamente el campo de aplicación del artículo 48-4 TCEE. Únicamente puede afirmarse que existe la posibilidad de acceso, por parte de trabajadores extranjeros, a gran parte de los empleos existentes en las distintas administraciones públicas, no debiendo excluir, *a priori*, del cumplimiento de las reglas generales un determinado cuerpo o servicio, si no es en función de las tareas que los trabajadores de dicho cuerpo o servicio vayan a desempeñar, dado que el artículo comentado «permite a los Estados miembros reservar, mediante reglamentaciones apropiadas, a los ciudadanos nacionales el acceso al empleo que comporte el ejercicio de tales poderes o responsabilidades dentro de una misma carrera, un mismo servicio o un mismo cuadro» (15, 16).

(11) DOCE 56, de 4-4-1964.

(12) La Directiva 72/194/CEE del consejo de 18 de mayo (DOCE L 121, de 26-5-1972) amplía la aplicación de la Directiva del 64 a los trabajadores que ejercen su derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ocupado allí un empleo.

(13) TJCE, Sentencia Sotgiu, Rec. 1974, p. 153.

(14) TJCE, Sentencia Comisión c/ Bélgica, Rec. 1980, p. 3881.

(15) *Ibidem*.

(16) Vid. sobre este tema los análisis realizados por CEREXHE, *Le Droit Européen: La libre*

En relación con esta materia, la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene atribuidas competencias de desarrollo legislativo y ejecución del «régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma y de la Administración Local» (art. 8.º-10 del Estatuto). Aunque corresponde al Estado, según el artículo 149-1,18 de la Constitución, la adopción de la legislación básica sobre la Función Pública, y, por tanto, deberá ser tal normativa la que incorpore el precepto comunitario del artículo 48-4 TCEE, las Instituciones regionales no podrán ignorarlo a la hora de desarrollar dicha legislación ni de planificar su política de contratación pública. Es de esperar que, a lo largo del período transitorio, el Tribunal comunitario tenga la oportunidad de pronunciarse de nuevo sobre el tema y clarificar los puntos oscuros que aún permanecen, lo que permitiría una mejor aplicación, por parte de los distintos niveles de la Administración pública española, de la excepción al principio general que venimos comentando.

La plena aplicación en España de la libre circulación de trabajadores se producirá transcurridos siete años desde nuestra integración, siempre que el Consejo no haga uso de la cláusula de aceleración, prevista en el artículo 56-2 del Acta de Adhesión, a partir de 1991. Durante este período, los Estados miembros actuales podrán mantener en vigor las disposiciones nacionales o aquellas que resulten de acuerdos bilaterales (art. 56-1 del Acta). El articulado de nuestro Acta de Adhesión no establece claramente cuál será la situación de los trabajadores españoles que ejercían una actividad asalariada en otro Estado miembro con anterioridad a la firma de dicha Acta, siendo mencionados expresamente en una única ocasión, con motivo de la Declaración común a los diez Estados miembros de las Comunidades Europeas y al Reino de España y a la República portuguesa, en la que se adopta una cláusula *stand-still*, según la cual, los doce Estados miembros se comprometen a «no aplicar a los nacionales de los demás Estados miembros que residan o trabajen regularmente en su territorio cualquier nueva medida de carácter restrictivo que adopten eventualmente a partir de la firma del presente Acta, relativa a la estancia y al empleo de extranjeros». Del texto de la citada Declaración parece deducirse que el período transitorio aplicable a los emigrantes españoles para equipararse a los nacionales de los respectivos países comunitarios en que trabajan es también de siete años, dado que las autoridades nacionales sólo se comprometen a no empeorar la situación del colectivo de emigrantes, no a igualar el tratamiento aplicado a unos y otros trabajadores, en el caso de que éste fuera discriminatorio para los extranjeros.

Sin embargo, la regulación relativa a los miembros de las familias de los trabajadores migrantes si distingue claramente entre los residentes en cualquier país comunitario con anterioridad a la firma del Acta, 12 de junio de 1985, y aquellos que se desplazan con posterioridad a dicha fecha a lo largo del período transitorio, fijado en este campo en cinco años. Así, en el primer supuesto contemplado, los beneficios recogidos en el artículo 11 del Reglamento 1612/1968 (acceso al empleo), desde el mismo momento de la adhesión, mientras que en el segundo caso, aunque la redacción del Acta

circulation des personnes et des entreprises, Ed. Nauwelaerts, 1982, pp. 52 a 59, y PLENDER-PEREZ-SANTOS, *Introducción...*, op. cit., pp. 134 a 137.

no es muy clara, parece deducirse que, para beneficiarse de este derecho, tendrán que permanecer en el país durante al menos tres años, o dieciocho meses a partir del 1 de enero de 1989. El ejercicio de esta posibilidad de acceso a un puesto de trabajo se realizará de acuerdo con la normativa vigente en cada Estado, hasta la entrada en vigor efectiva de las normas comunitarias que desarrollan los principios emanados del Tratado de Roma en este campo.

La legislación española, vigente en esta materia, va a sufrir profundas modificaciones a lo largo de los próximos años, con el fin de adecuarla a las disposiciones comunitarias eliminando de nuestro ordenamiento jurídico todo aspecto discriminatorio en cuanto a la entrada, permanencia, concesión de permisos de trabajo y autorizaciones de residencia para ciudadanos comunitarios (17). El proceso de adaptación ha comenzado con la aprobación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la cual da un gran paso hacia adelante, aunque precisará posteriores modificaciones que plasmen exactamente lo dispuesto por la Comunidad Europea.

Las Comunidades Autónomas, y en concreto la de Extremadura, son ajenas a estas actividades de reforma normativa llevada a cabo por el Estado, dado que es a éste al que le corresponde, según el texto constitucional, competencia exclusiva sobre «nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» (art. 149-1,2).

No obstante, a pesar de la falta de competencias asumidas en cuanto a la política migratoria, el Estatuto de Autonomía de Extremadura señala como objetivo de la Comunidad Autónoma «asumir, como principal actuación, la defensa del derecho de los extremeños a vivir y a trabajar en su tierra y crear las condiciones que faciliten el regreso a la misma de sus emigrantes», y para ello, en la estructura orgánica de la Junta de Extremadura se ha incluido una Consejería de Emigración y Acción Social, a cuya Dirección General de Emigración «le corresponde desarrollar la política regional, que..., vaya dirigida a los ciudadanos españoles, que habiendo tenido su última vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Extremadura, se encuentren desarrollando su actividad de cualquier índole en otras Comunidades del Estado o del extranjero. Tendiendo a lograr la mayor comunicación entre estos ciudadanos y las Instituciones de la Comunidad Extremeña, propiciando el derecho de aquéllos a colaborar y compartir la vida social y cultural de nuestro pueblo» (18). Las labores que esta Dirección General podrá llevar a cabo serán, únicamente, de mera información, dado que carece de los poderes necesarios para adoptar normas que modifiquen la situación de los emigrantes extremeños, o que primen la reinserción de este colectivo en el mercado de trabajo regional, al menos una vez transcurrido el período transitorio.

La implantación efectiva, en 1968, de esta libertad comunitaria no respondió a las expectativas que de ella se esperaban. De hecho, disminuyó el

(17) Vid. PEREDO LINACERO, «Aspectos sociales de la integración en la nueva CEE: La perspectiva desde España», en *Papeles de Economía* núm. 25, 1985, pp. 93 y ss.

(18) Artículo 4.º-1 del Decreto 86/1983.

número de personas que se desplazaban de un Estado a otro con la intención de ejercer un empleo, debido, fundamentalmente, aunque no con exclusividad, a la grave crisis económica que comenzó a afectar a Europa a los pocos años del establecimiento definitivo de los preceptos liberalizados del tránsito de mano de obra.

La continua elevación de la tasa de paro en los distintos Estados miembros ha provocado el que la Comunidad haya tenido que adoptar otro tipo de medidas destinadas a fomentar el empleo. El rechazo por parte de las autoridades nacionales hacia la aprobación de normas comunitarias, de índole vinculante, que limitaran su capacidad de maniobra para la resolución de este importante problema, ha relegado a las Instituciones comunitarias a un segundo plano en el que sus únicas funciones son emitir sus opiniones acerca de las posibles vías que, a su juicio, deberían seguirse para crear empleo y, por otro lado, participar financieramente en las actividades generadoras de empleo emprendidas por los Estados miembros.

Las Resoluciones del Consejo dictadas en este campo, a propuesta de la Comisión, han sido muy numerosas, pero dado su carácter meramente indicativo, no nos detendremos excesivamente en su contenido, señalando únicamente sus líneas directrices. La primera de tales Resoluciones data de 27 de junio de 1980 (19), en la que se fijaban las orientaciones para una política comunitaria del mercado de trabajo que persiguiera los siguientes objetivos:

- reducir los desequilibrios entre la oferta y la demanda de empleo, especialmente los desequilibrios cualitativos, teniendo en cuenta también los cambios que se producen en la tecnología y en la economía internacional;
- mejorar la integración del mercado de trabajo comunitario;
- asegurar que las estructuras de los servicios públicos de empleo y de la formación profesional responden a las exigencias citadas;
- incrementar la participación activa de los interlocutores sociales en la realización de la política del mercado de trabajo.

Tales fines, aún vigentes, se conseguirían mediante la adopción de medidas tendentes a:

- incrementar la cooperación de los servicios nacionales y comunitarios competentes en la transmisión de informaciones;
- crear servicios de orientación profesional accesibles de forma más amplia a los jóvenes y a los solicitantes de empleo, así como, con carácter preventivo, a los trabajadores cuyo empleo esté amenazado;
- asegurar que los servicios públicos de empleo desempeñan plenamente su papel de mediador activo para favorecer el ajuste de la oferta y la demanda de trabajo, tanto a nivel local como nacional y comunitario;
- desarrollar la observación y evaluación a nivel regional y local en

(19) DOCE C 168, de 8-7-1980.

cooperación con las partes sociales de los cambios cuantitativos y cualitativos de empleo que permita realizar acciones coherentes de formación y readaptación profesional;

— promover la igualdad de oportunidades en el empleo de categorías específicas de trabajadores que encuentran particulares dificultades en el mercado de trabajo;

— adaptar la política del mercado de trabajo a las necesidades de desarrollo de las regiones desfavorecidas, especialmente reforzando el potencial local de formación profesional en función del desarrollo de empleo en estas regiones;

— atenuar las consecuencias de la racionalización y de los cambios estructurales y favorecer la readaptación de los trabajadores preparándolos para nuevos empleos.

Posteriormente, en 1982, el Consejo emitió una Resolución sobre una acción comunitaria para combatir el paro (20), en la que se contemplan las siguientes necesidades prioritarias:

- promover la inversión productiva privada y pública, de forma que se refuerce la capacidad competitiva de las empresas y se promueva el crecimiento económico y el desarrollo del empleo;
- acordar una atención particular a las regiones más fuertemente afectadas por el paro, sin perjuicio de las medidas emprendidas en favor de las regiones más desfavorecidas;
- examinar el potencial de desarrollo de las PYMES, las iniciativas locales y las cooperativas;
- centrar los esfuerzos en la formación profesional de los jóvenes;
- proseguir el diálogo y los trabajos relativos a la ordenación y reparto del trabajo para una utilización más flexible del aparato productivo y para la mejora de la situación de empleo.

En el marco de la presente Resolución, y debido a la persistencia en el crecimiento del desempleo, las Instituciones comunitarias han centrado su atención en tres colectivos de parados especialmente afectados, éstos son los parados de larga duración, los jóvenes y las mujeres. Respecto a los primeros, el Consejo ha aprobado una Resolución, de 19 de diciembre de 1984 (21), en la que se invita a los Estados miembros a adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

— velar, en colaboración con los servicios de empleo y los interlocutores sociales, por que los trabajadores amenazados de paro sean informados oportunamente y se pongan a su disposición las medidas apropiadas que permitan su cualificación para otras actividades o, en su caso, la elección de la jubilación anticipada;

(20) DOCE C 186, de 21-7-1982.

(21) DOCE C 2, de 4-1-1985.

— revisar las reglas de pago de las prestaciones de seguridad social o desempleo, de forma que se permita a los trabajadores ejercer ciertas actividades voluntarias de forma temporal sin perder sus derechos a las prestaciones, y sin que esto afecte al funcionamiento normal del mercado de trabajo;

— fomentar y ayudar a los parados que deseen crear su propia empresa;

— fomentar el que los interlocutores sociales promuevan la contratación de parados de larga duración recurriendo, entre otros, a los regímenes de incitación establecidos por los poderes públicos (22);

— reforzar sus posibilidades de reintegración en el mercado de trabajo, proporcionándoles las mismas oportunidades que a los demás de participar en iniciativas privadas o públicas.

El segundo grupo afectado, los jóvenes, ha sido objeto de una Resolución, en enero de 1984, relativa a la promoción del empleo de jóvenes (23), en la que, tras apuntar cuáles deben ser los principios que inspiren las medidas específicas nacionales, se insta a los Estados miembros a incrementar sus esfuerzos en determinadas acciones. Entre los principios inspirados podemos destacar los siguientes:

— estimular la creación de empleo e incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo;

— completar las acciones emprendidas en el campo de la formación profesional que garanticen la preparación de los jóvenes para la vida activa;

— conceder particular atención a los jóvenes más desfavorecidos y a los jóvenes afectados por paro en larga continuación o paro repetido;

— evitar el desarrollo de empleos precarios o marginales.

En base a ello, los Estados miembros deberían adoptar las siguientes medidas:

— animar a los interlocutores sociales a favorecer el reclutamiento de jóvenes, en los acuerdos que tengan repercusiones sobre el empleo, incluidos los que tengan relación con la reorganización y reducción de la duración del tiempo de trabajo;

— promover la inserción profesional de los jóvenes mediante la concesión de ayudas a la contratación y el reforzamiento del vínculo entre la formación y el empleo;

— ayudar a los jóvenes a crear empleo, incluidas las cooperativas, ofreciéndoles posibilidades suficientes de formación, servicios de evaluación

(22) Esta posibilidad se contempla en el compromiso adquirido por la Junta de Extremadura en base al Convenio suscrito con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DOE 22, de 13-3-1986).

(23) DOCE C 29, de 4-2-1984.

de proyectos y consejos, así como ayudas administrativas, técnicas y financieras.

La preocupación por este colectivo de parados es compartida por las autoridades de la Comunidad de Extremadura. Buena prueba de ello es, por una parte, su mención expresa en el artículo 6.º-2,d) del Estatuto, ya citado, en el que se señala «la especial garantía de puestos de trabajo para jóvenes extremeños», y, por otra, el compromiso contraído por la Junta de Extremadura de desarrollar, durante la vigencia del Convenio suscrito con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, «una política de contratación de jóvenes, fundamentalmente a través de las modalidades de contratos en prácticas y de formación» (24). En esta tarea no creemos que resulten especialmente útiles las orientaciones dadas por el Consejo, dado que no aportan, a nuestro juicio, ningún dato nuevo al planificador social extremeño, puesto que gran parte de tales medidas han sido ya adoptadas en España.

Desde otro punto de vista, pero también relacionado con la problemática juvenil, la Comunidad se ha ocupado del acceso de la escuela al trabajo. Desde 1977 se han puesto en marcha numerosos proyectos piloto para mejorar esta transición tendentes a suministrar información sobre las carreras con futuro, promover el aprendizaje en la industria o en el comercio durante el periodo de escolarización, etc. A la vista de los resultados positivos, el Consejo, mediante Resolución de 12 de junio de 1982, adoptó una segunda serie de proyectos a realizar entre 1983 y 1987, dirigidos a la utilización del entorno extraescolar como medio de enseñanza; la orientación e información de los jóvenes, entre catorce y dieciocho años, en lo que se refiere a la elección de una futura profesión, así como de las posibilidades de educación y formación complementaria; el desarrollo de la cooperación práctica entre los responsables de la educación, las agencias de colocación y las instituciones sociales, etc. (25). Asimismo, en relación con los jóvenes universitarios, la Comisión ha transmitido al Consejo varios proyectos, entre ellos, el programa COMETT (Programa comunitario de educación y formación en el campo de las tecnologías), destinado a reforzar la cooperación entre las universidades y las industrias para una formación de alto nivel en materia de nuevas tecnologías (26), y el programa Erasmus, en materia de movilidad de estudiantes universitarios (27).

Por último, en cuanto al paro de las mujeres, una Resolución de 7 de junio de 1984 (28), tras constatar la necesidad de que este problema se resuelva «en el marco de una política general que permita la recuperación de la actividad económica», enuncia el principio básico en que deben apoyarse las medidas de promoción del empleo femenino, esto es el derecho de la mujer al trabajo en las mismas condiciones y con las mismas oportunidades que el hombre (29). En este sentido, el Consejo invita a los Estados miembros

(24) Vid. nota 22.

(25) Vid. DOCE C 193, de 28-7-1982.

(26) DOCE C 234, de 13-9-1985, y COM (85) 431 final.

(27) COM (85) 756 final.

(28) DOCE CE 161, de 21-6-1984.

(29) Vid. *supra* epígrafe «Igualdad entre hombres y mujeres».

bros a desarrollar campañas informativas que favorezcan la igualdad de oportunidades en el empleo (30), tanto en el sector privado como en el público.

Siguiendo con las acciones comunitarias relativas al empleo, las Instituciones comunitarias han manifestado su actitud favorable a la creación de empleo a nivel local. Así, el Consejo ha adoptado, en junio de 1984, una Resolución sobre la contribución de las iniciativas locales de creación de empleo (ILE) a la lucha contra el paro (31), en la que se pone de relieve el hecho de que dichas iniciativas, que emanan frecuentemente de la acción privada o de grupos de personas en paro o amenazadas por el desempleo, tienen como objetivo la generación de puestos de trabajo permanentes por la vía del establecimiento de pequeñas empresas, para lo cual resulta imprescindible la cooperación de las autoridades regionales o locales, de las partes sociales y de los propios interesados. En vista de lo anterior, el Consejo invita a los Estados miembros a que tengan en cuenta, en sus políticas de empleo, este mecanismo, en base a las siguientes orientaciones:

— Promover el establecimiento de estrechas relaciones entre todos aquellos que están implicados en la promoción de la creación de empleo.

— Facilitar el acceso de las PYMES a la financiación.

— Estimular, con apoyo público, los proyectos de inserción y reinserción profesional y social de las categorías particularmente desfavorecidas.

— Examinar las posibilidades de recurrir a métodos nuevos de financiación de las ILE que puedan facilitar su lanzamiento.

— Examinar la medida en que la legislación nacional facilita la creación de empresas, incluidas las cooperativas.

— Estimular el desarrollo de estructuras de apoyo local, en función de las responsabilidades y posibilidades de las autoridades locales y regionales, tales como:

- facilitar información y orientación sobre las posibilidades de ayuda existentes;
- desarrollar servicios —eventualmente, por medio de una ayuda a la creación de agencias de desarrollo— capaces de apoyar a quienes intentan emprender una ILE, y facilitar el acceso a las distintas formas de ayuda disponibles;
- facilitar locales adecuados para pequeñas empresas o talleres;
- mejorar las condiciones y la amplitud de las posibilidades de participación en las licitaciones públicas.

Este tipo de iniciativas puede presentar un gran interés para la Comunidad Autónoma de Extremadura, dado que, en el marco de la competencia

(30) Vid. Resolución del Consejo de 12 de julio de 1982 sobre promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer (DOCE C 186, de 21-7-1982).

(31) DOCE C 161, de 21-6-1984.

asumida en materia de fomento del desarrollo económico regional, las autoridades regionales pueden poner en marcha actividades como las que el Consejo recomienda, siendo el contexto más apropiado el convenio suscrito con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ya mencionado. No obstante, y sin estar basadas en el sistema ILE, la Junta de Extremadura ha adoptado medidas tendentes a facilitar la financiación de las PYMES y de las cooperativas, a través de subvenciones directas, convenios con entidades financieras para la concesión de préstamos con interés subvencionado o la participación de la propia Junta en las Sociedades de Garantía Recíproca (32). Estos mecanismos, ya instaurados, pueden facilitar en el futuro el desarrollo de las iniciativas locales de empleo.

El último aspecto que abordaremos en este epígrafe relativo al empleo es la Formación Profesional. La Comunidad Autónoma extremeña no ejerce, en este momento, ninguna función en este tema, dado que la competencia sobre «enseñanza en toda su extensión, niveles y grado, modalidades y especialidades» (art. 10-1,a) del Estatuto), le será atribuida transcurridos cinco años desde la aprobación de su Estatuto, mediante su modificación, o en base a una Ley Orgánica de Delegación, reservándose el Estado «la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» (art. 149-1,30 de la Constitución). Sin embargo, en algunos casos, como en materia de extensión y capacitación agraria, la Comunidad Autónoma lleva a cabo la dirección y gestión de los Centros de Formación Profesional y Capacitación Agraria que le han sido transferidos, así como la preparación, actualización y ejecución de los planes y programas de capacitación, respetando tanto la ordenación general del sistema educativo como las enseñanzas mínimas (33).

Por lo que hace a la Comunidad Europea, el Tratado de Roma, en su artículo 128, encomienda al Consejo, ante propuesta de la Comisión y consulta al Comité Económico y Social, «establecer los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común». En base a esta disposición se han adoptado varias Resoluciones, entre las que destacan las dos últimas por su carácter complementario. La primera de ellas, de 2 de junio de 1983 (34), sobre la formación profesional y las nuevas tecnologías de la información, y la segunda, de 11 de julio del mismo año (35), relativa a la formación profesional en la Comunidad Europea en los años ochenta. En esta última se considera la formación profesional como un elemento esencial de toda política de empleo, y por ello se aconseja a los Estados miembros que incrementen sus esfuerzos para la consecución de los siguientes fines:

— mejorar la calidad y el campo de intervención de la FP para todos los trabajadores, cualquiera que sea su edad, aunque se dedique una especial atención a los jóvenes y los parados de larga duración;

(32) Decretos 15/1985, de 16 de abril, 31/1985, de 10 de julio, y 24/1985.

(33) R. D. 3539/1981, de 29 de diciembre.

(34) DOCE C 166, de 25-6-1983.

(35) DOCE C 193, de 20-7-1983.

— realizar programas de formación que permitan la adquisición de una amplia gama de conocimientos prácticos que faciliten la adaptación al cambio tecnológico y mejore la movilidad;

— promover el que las mujeres participen más en la formación que les facilite su acceso a empleos cualificados;

— promover una oferta suficiente de formación en el campo de la gestión de empresas, con el fin de facilitar el desarrollo y la creación de PYMES, incluidas las cooperativas;

— desarrollar los medios de formación en el contexto de iniciativas locales, mejorando, asimismo, la calidad de los formadores y agentes de desarrollo.

En cuanto a la primera, la Comisión ha transmitido al Consejo (36) un programa de trabajo, para el periodo 1985-1988, basado en cuatro temas importantes:

— necesidades de más empresas (en particular, PYMES);

— inserción profesional de los jóvenes con cualificaciones insuficientes o inadaptadas;

— mantenimiento en el empleo o reinserción de los trabajadores cualificados;

— adaptación o inserción profesional de los trabajadores femeninos (especialmente en el sector tecnológico, en el que la mujer se encuentra subrepresentada).

B. Mejora de las condiciones de vida y trabajo

En este segundo apartado podemos distinguir cinco campos de actuación; éstos son: el cumplimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres; los derechos de los trabajadores en la empresa; la seguridad e higiene en el trabajo; la seguridad social de los trabajadores migrantes, y las acciones en favor de los más desfavorecidos.

1. Igualdad entre hombres y mujeres

El artículo 119 TCEE precisa que «cada Estado miembro garantizará... la aplicación del principio de igualdad de retribución a idéntico trabajo para hombres y mujeres». Este precepto, únicamente referido a la remuneración, ha sido ampliado por el Derecho derivado a otros temas como el acceso al empleo, la formación y promoción profesional, las condiciones de trabajo, etcétera.

En realidad, únicamente han sido aprobadas dos normas vinculantes, las Directivas 75/117/CEE del Consejo de 10 de febrero (37), sobre la aplicación del principio de igualdad de remuneración, y 79/7/CEE del Consejo de

(36) COM (85) 167 final, Boletín CE 4/1985, p. 29.

(37) DOCE L 45, de 19-2-1975.

19 de diciembre de 1978 (38), sobre igualdad de tratamiento en materia de Seguridad Social. Estas disposiciones, si bien han servido para que las mujeres puedan hacer valer sus derechos ante los Tribunales (39), no han conseguido evitar que éstas continúen ocupando frecuentemente empleos precarios, temporales o de menor cualificación. La restante normativa en la materia reviste la forma de Resoluciones, algunas de las cuales ya han sido mencionadas en otro epígrafe de este capítulo, entre las cuales podemos destacar el programa de acción para la igualdad de oportunidades para las mujeres, que se extendió a lo largo del periodo 1982-1985 (40). Para su continuación, la Comisión ha transmitido al Consejo, el 20 de diciembre, un nuevo programa 1986-1990 (41), en el que se contienen un importante número de acciones relativas al empleo femenino, en particular para favorecer una participación igualitaria en los puestos de trabajo relacionados con las nuevas tecnologías. Además, la Comisión propone una serie de acciones en favor de una distribución más equitativa de las responsabilidades profesionales, familiares y sociales.

El Estatuto de Autonomía de Extremadura no menciona expresamente a las mujeres en su articulado; sin embargo, una de las funciones traspasadas, en el marco de la competencia exclusiva asumida en materia de asistencia social y bienestar social, ha sido la protección de las mujeres (42), en base a la cual la Comunidad Autónoma ejercerá las competencias ejercitadas anteriormente por el Ministerio de Justicia. Dichas funciones no guardan relación alguna con lo estipulado por la Comunidad Europea, por lo que la competencia autonómica en este tema no va a verse en absoluto afectada. No obstante, todo lo expuesto acerca del principio de no discriminación por razón de nacionalidad, es válido para el precepto de no discriminación por razón de sexo, por lo que las autoridades regionales deberán velar por su cumplimiento en el ejercicio de sus competencias.

2. Los derechos de los trabajadores en la empresa

El desarrollo de grandes empresas transnacionales ha agravado los problemas causados por las divergencias existentes en las legislaciones nacionales relativas a los derechos de los trabajadores. Con el fin de paliar las discrepancias mencionadas, la Comunidad ha establecido unas normas mínimas concernientes a los despidos colectivos.

Así, la Directiva 75/129/CEE del Consejo, de 17 de febrero (43), establece un procedimiento de consulta según el cual, cuando el empresario proyecta efectuar despidos colectivos, está obligado a consultar con los representantes de los trabajadores, con vistas a llegar a un acuerdo sobre la posibilidad de evitar o reducir dichos despidos, o al menos de atenuar sus consecuencias. Con el fin de permitir a los representantes de los trabajado-

(38) DOCE L 6, de 10-1-1979.

(39) Vid. a título de ejemplo, TJCE, Sentencia Defrenne, Rec. 1978, p. 1365.

(40) Resolución del Consejo de 12 de julio de 1982 concerniente a la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres (DOCE C 186, de 21-7-1982).

(41) COM (85) 587 final y Boletín CE 12-1985, p. 56.

(42) R. D. 3366/1983, de 7 de diciembre.

(43) DOCE L 48, de 22-2-1975.

res formular propuestas constructivas, éstos deberán contar con información suficiente acerca de los motivos del despido, el número de trabajadores afectados, etc.

Por otra parte, la autoridad pública competente deberá recibir notificación del proyecto de despido, en la que consten todos los datos útiles y las consultas llevadas a cabo con los trabajadores. Desde el momento de la notificación transcurrirá un periodo de treinta días, prorrogables a sesenta, para que los despidos puedan hacerse efectivos.

Con estas medidas, la Comunidad pretende reforzar la protección de los trabajadores ante este problema, por lo que se prevé que los Estados miembros puedan aplicar o introducir disposiciones más beneficiosas sin verse limitados por la presente Directiva.

En este mismo sentido, el Consejo ha aprobado dos Directivas más, la primera de ellas (44) trata de preservar los derechos adquiridos por los trabajadores que pasan a depender de una nueva dirección, debido a la cesión o fusión de la empresa en que prestaba sus servicios, mientras que la segunda (45) garantiza el pago del salario y demás retribuciones a los trabajadores en caso de quiebra o suspensión de pagos.

En este ámbito, la Comunidad Autónoma de Extremadura carece de competencias, dado que, según hemos comentado con anterioridad, aún no ha asumido funciones en materia de trabajo.

3. Seguridad e higiene en el trabajo

Dado el elevado número de accidentes laborales que se producen cada año, la Comunidad ha desarrollado una serie de medidas preventivas a nivel comunitario. Un primer programa de acción en esta materia fue aprobado por el Consejo en 1978, en base al cual se han adoptado diversas Directivas, siendo quizá la más importante, por su carácter marco, la referida a los riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos (46), en desarrollo de la cual se han dictado posteriormente cuatro Directivas más.

Un segundo programa, para el periodo 1983-1988, ha sido aprobado por el Consejo mediante una Resolución, en febrero de 1984 (47), en el que se fijan los principios que orientarán la labor de proposición de nuevas normas por parte de la Comisión. En el marco de este segundo programa han sido ya adoptadas varias Directivas sobre la protección de los trabajadores ante los peligros derivados de la exposición ante determinados productos peligrosos, así como contra el ruido (ver cuadro adjunto) (48).

Las funciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo formarán parte de las asumidas, en los términos del artículo 10-2 del Estatuto de

(44) Directiva 77/187/CEE del Consejo de 14 de febrero (DOCE L 61, de 5-3-1977).

(45) Directiva 80/987/CEE del Consejo de 20 de octubre (DOCE L 283, de 20-10-1980).

(46) Directiva 80/1107/CEE del Consejo de 27 de noviembre (DOCE L 327, de 3-12-1980).

(47) DOCE C 67, de 8-3-1984.

(48) Algunas de estas Directivas han sido expuestas en otros capítulos del presente informe. Vid. *supra*, *Protección del Medio Ambiente*, y *Defensa de los Consumidores y Usuarios*.

autonomía de Extremadura, en el contexto de la competencia de trabajo. Si nos atenemos a las tareas ejercidas, en la actualidad, por las Comunidades Autónomas de primer grado, es presumible que dicha competencia se limite a la ejecución de la legislación estatal. Por tanto, será el Estado el que deba desarrollar las Directivas mencionadas, lo cual no exime a las autoridades regionales de su cumplimiento, en el caso de que dichas normas no se desarrollen o se haga de forma incorrecta. La legislación existente en España sobre este tema era bastante escasa, por lo que en los últimos meses ha sido necesario que la Administración central adopte las normas precisas en desarrollo de la normativa comunitaria (49).

DIRECTIVAS DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Titulo	Directiva	Publicación DOCE
Protección frente a riesgos derivados de una exposición a agentes químicos, físicos y biológicos.	80/1107/CEE	L 327, 3-12-1980
Protección sanitaria de los trabajadores expuestos a cloruro de vinilo.	78/610/CEE	L 197, 22-7-1978
Protección frente a riesgos derivados de la exposición al plomo metálico y sus componentes iónicos.	82/605/CEE	L 247, 23-8-1982
Protección frente a los riesgos derivados de una exposición al amianto durante el trabajo.	83/477/CEE	L 63, 24-9-1983
Riesgos de accidentes graves de ciertas actividades industriales.	82/501/CEE	L 230, 5-8-1982
Determinación de la emisión sonora de las máquinas y materiales de construcción.	79/113/CEE 85/405/CEE	L 33, 30-8-1985 L 233, 30-8-1985
Señalización de seguridad en el lugar de trabajo.	77/576/CEE 79/640/CEE	L 229, 7-9-1977 L 183, 19-7-1979
Ruido en el lugar de trabajo.	Aprobada 5-12-1985	Pendiente

4. Seguridad Social para los trabajadores migrantes y miembros de sus familias que se desplazan en el interior de la Comunidad

Estas medidas, vinculadas directamente a la instauración de la libertad de circulación de personas, tratan de eliminar posibles distorsiones y difi-

(49) A título de ejemplo: Orden de 9-4-1986, por la que se aprueba el Reglamento para la prevención de riesgos y protección de la salud de los trabajadores por la presencia de plomo metálico y sus compuestos iónicos en el ambiente de trabajo (BOE del 24); Orden de 9-4-1986, por la que se aprueba el Reglamento para la prevención de riesgos y protección de la salud por la presencia de cloruro de vinilo monómero en el ambiente de trabajo (BOE del 24).

cultades que se plantean en la realización de esta libertad, como consecuencia de las diferencias existentes en las legislaciones de los Estados miembros en materia de seguridad social.

Así, los Reglamentos (CEE) 1408/1971, de 14 de junio, y 574/1972, de 21 de marzo (50), sobre la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores asalariados y sus familias que se desplacen dentro de la Comunidad, no pretende armonizar las legislaciones nacionales, sino coordinarlas, con el fin de evitar la pérdida de los derechos adquiridos, en materia de prestaciones de la seguridad social, por los trabajadores y sus familias. Estos Reglamentos basan sus disposiciones en cuatro principios fundamentales:

- Igualdad de tratamiento con los trabajadores nacionales.
 - Totalización de los años y periodos de cotización en cualquiera de los Estados miembros.
 - Posibilidad de transferir las prestaciones concedidas en cualquier Estado miembro.
 - Asunción, por parte de los Estados miembros implicados, de los costes de jubilación u otras prestaciones a las que el trabajador tenga derecho al haber estado empleado en distintos países comunitarios (principio *pro-rata temporis*).
- Estos Reglamentos, según se desprende de su propio texto y ha ratificado el Tribunal de Justicia (51), sustituyen los convenios internacionales que, sobre seguridad social, hayan suscrito los Estados miembros, lo cual pone de manifiesto la primacía del Derecho comunitario. Este principio de sustitución presenta algunas excepciones, entre ellas:
- las convenciones de la OIT;
 - los acuerdos provisionales firmados en el marco del Consejo de Europa;
 - el Convenio europeo de 9 de julio de 1956, relativo a la seguridad social de los trabajadores de los transportes internacionales;
 - las disposiciones de los convenios mencionados en el anexo III del Reglamento 1408/1971 (modificado por el Acta de Adhesión del Reino de España y de la República portuguesa a las Comunidades europeas).

En dicho Anexo III se han recogido los acuerdos bilaterales firmados por España con los restantes países comunitarios, de los cuales únicamente seguirán siendo aplicables los siguientes:

- España-Italia: artículo 5.º, artículo 18-1,c) y artículo 23 del Convenio de 30 de octubre de 1979.

(50) DOCE L 149, de 5-7-1971, y L 74, de 27-3-1972, respectivamente, modificados, por última vez, por los Reglamentos 1660 y 1661/1985, de 13 de junio (DOCE L 160, de 20-6-1985).

(51) Vid. TJCE, Sentencia Walder, Rec. 1973, p. 599.

— España-Luxemburgo: artículo 5.º-2 del Convenio de 8 de mayo de 1969, y artículo 1.º del Acuerdo administrativo de 27 de junio de 1975, para la aplicación del Convenio citado a los trabajadores por cuenta propia.

— España-Países Bajos: artículo 23-2 del Convenio de 5 de febrero de 1974.

— España-Portugal: artículo 4.º-2, artículo 16-2 y artículo 22 del Convenio General de 11 de junio de 1969.

Estas disposiciones hacen referencia a los preceptos que presentan aspectos más favorables para los trabajadores que la normativa comunitaria, dado que el Tribunal de Justicia ha admitido la aplicación combinada de ambos ordenamientos siempre que se favorezca a los destinatarios de las prestaciones (52).

Declarando inaplicables los acuerdos suscritos de Bélgica, Alemania, Francia y Reino Unido (53). No obstante, el artículo 60 del Acta establece aquellos artículos de estos Convenios que seguirán siendo aplicables a los trabajadores españoles hasta el 31 de diciembre de 1988. Estos son:

— España-Bélgica: artículo 20-2 y 3 del Convenio de 28 de noviembre de 1956, y los artículos 50, 60 y 61 del Acuerdo Administrativo de 30 de julio de 1969.

— España-Alemania: artículo 40-1,1 y 4 del Convenio de 4 de diciembre de 1973, modificado por el artículo 2.º del Acuerdo Modificativo de 17 de diciembre de 1975.

— España-Italia: artículos 25 y 26 del Convenio de 30 de octubre de 1979, y artículos 31 y 32 del Acuerdo Administrativo de la misma fecha.

— España-Luxemburgo: artículo 29 del Convenio de 8 de mayo de 1969, modificado por el artículo 3.º del segundo Acuerdo complementario de 29 de mayo de 1979, y artículo 30 del Acuerdo Administrativo de 25 de mayo de 1971.

— España-Países Bajos: artículo 37-2 y 5 del Convenio de 5 de febrero de 1974, y artículos 46 y 47 del Acuerdo Administrativo de la misma fecha.

— España-Portugal: artículos 23 y 24 del Convenio General de 11 de junio de 1969, y artículos 45 y 46 del Acuerdo Administrativo de 22 de mayo de 1970.

— España-Reino Unido: artículo 22 del Convenio de 13 de septiembre de 1974, y artículo 17 del Acuerdo de 30 de octubre del mismo año.

Las posibles competencias que la Comunidad Autónoma de Extremadura pudiera asumir, en materia de seguridad social, no han sido aún transferidas, dado que esto sólo podrá ocurrir mediante la reforma del Estatuto de Autonomía, transcurridos cinco años de su aprobación, o a través de una

(52) Vid. TJCE, Sentencia Torrekeus, Rec. 1969, p. 125.

(53) Con los restantes Estados miembros, Dinamarca, Irlanda y Grecia no existen convenios bilaterales.

Ley Orgánica de delegación. A pesar de ello y teniendo en cuenta las funciones que pueda ejercer la Consejería de Emigración y Acción Social, hemos incluido en este epígrafe la situación actual de los Convenios que en este campo existían en España antes de la adhesión, a petición expresa de la Junta de Extremadura.

5. Acciones en favor de los más desfavorecidos

Una de las constantes en el quehacer comunitario relacionado con los aspectos sociales ha sido la preocupación de las Instituciones europeas por los colectivos más desfavorecidos. Con independencia de lo ya comentado en cuanto a los parados y las mujeres, la Comunidad se ha ocupado de los emigrantes y los minusválidos.

Las últimas orientaciones dadas por el Consejo para la adopción de medidas en favor de los emigrantes que datan de julio del pasado año (54) hacen hincapié en tres campos principales. El primero de ellos se refiere a la propia legislación comunitaria, en el cual se pretende mejorar su aplicación, modificándola o completándola tras el análisis de los derechos y modalidades de inserción o participación en la vida de los Estados miembros de acogida del colectivo de emigrantes. El segundo campo se refiere a la colaboración, entre los Estados miembros y la Comisión, en la política migratoria incluida la relativa a terceros países. El tercero trata de mantener una coexistencia armoniosa entre los nacionales y los emigrantes, desarrollando, a nivel comunitario, estatal y local, iniciativas de información y sensibilización.

Por otra parte, en relación con los minusválidos, el Consejo adoptó, en 1981, el segundo programa de acción sobre la integración social de dichas personas (55), en el cual se invita a los Estados miembros a intensificar sus acciones para promover su inserción económica y social y permitirles aportar una contribución productiva y creadora a la sociedad. Entre dichas actuaciones podemos destacar:

- la supresión de obstáculos en la vida cotidiana y el lugar de trabajo;
- la coordinación, a nivel nacional, regional y local, de los servicios que se encargan a los minusválidos, estimulando su cooperación;
- la preparación de los minusválidos para una vida activa, integrándolos, en la medida de lo posible, en los sistemas normales de educación y de formación;
- la mejora del acceso a los edificios y transportes públicos, así como a otros servicios públicos.

Asimismo, se insta a la Comisión a reforzar las acciones emprendidas en el marco de la red de centros de readaptación y continuar la promoción de proyectos piloto sobre las viviendas de los minusválidos.

(54) Resolución del Consejo de 16 de julio de 1985 (DOCE C 186, de 26-7-1985).

(55) Resolución del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 21 de diciembre de 1981 (DOCE C 347, de 31-12-1981).

Por último, la persistencia de la situación de pobreza en que viven algunas personas en la Comunidad ha motivado el que el Consejo adopte la Decisión 85/8/CEE, de 19 de diciembre de 1984, sobre una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza (56). En dicho programa se autoriza a la Comisión a promover o ayudar financieramente diferentes tipos de acción-investigación sobre nuevos métodos de ayuda a las personas pobres o amenazadas de pobreza, que sean elaboradas y realizadas, en la medida de lo posible, con la participación de las personas afectadas, y que presenten un particular interés para la Comunidad por responder a problemas comunes a varios Estados.

La presentación de solicitudes se realizará, por parte del Estado miembro en cuyo territorio vaya a ser efectuada la acción, ante la Comisión, quien decidirá sobre su participación financiera, la cual no podrá ser superior al 50 por 100 de los gastos reales.

Estas normas comunitarias no van a limitar, en absoluto, las acciones que pretenda llevar a cabo la Comunidad Autónoma de Extremadura en el terreno social, dado que, como hemos repetido en varias ocasiones, las Resoluciones no poseen carácter vinculante, por lo que su única utilidad es el aconsejar unas determinadas líneas de actuación. En cuanto a la Decisión sobre la lucha contra la pobreza, ésta tampoco va a coartar la actividad autonómica, sino que, por el contrario, puede promover dicha actividad mediante una contribución financiera.

C. La financiación de la Política Social Comunitaria

La consecución de todas las medidas comentadas requiere un apoyo financiero, canalizado a través del Fondo Social Europeo (FSE). Creado por el Tratado CEE en sus artículos 123 a 128, «con el fin de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común y de contribuir a la elevación del nivel de vida», tiene por misión «promover en el interior de la Comunidad las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores» (art. 123).

El FSE nació sometido a unas rígidas normas de funcionamiento, las cuales hicieron que se convirtiera en una mera caja de compensación, sin poder de iniciativa y admitiendo sólo intervenciones *a posteriori*. Para evitar esto, la Comunidad ha modificado en dos ocasiones su forma de actuación, la primera en 1971, y la segunda, actualmente en vigor, en 1983. Veamos a continuación los elementos fundamentales del FSE.

1. Marco jurídico

Decisión del Consejo 83/516/CEE, de 17 de octubre, sobre las funciones del Fondo Social Europeo (DOCE L 289, de 22-10-1983).

Reglamento 2950/1983, de 17 de octubre, sobre aplicación de la Decisión 83/516/CEE (DOCE L 289, de 22-10-1983), modificado por los Regla-

(56) DOCE L 2, de 3-1-1985.

mentos 3823 y 3824/1985, de 20 de diciembre (DOCE L 370, de 31-12-1985).

Decisión de la Comisión 83/637/CEE, de 22 de diciembre, relativa a la gestión del FSE (DOCE L 377, de 31-12-1983).

2. *Objetivos*

El Fondo prestará su apoyo para la aplicación de políticas que tiendan, por un lado, a proporcionar a la mano de obra la cualificación profesional necesaria para obtener un empleo estable, y, por otro, a desarrollar las posibilidades de empleo, contribuyendo, especialmente, a la inserción e integración socioprofesional de los jóvenes y de los trabajadores menos favorecidos, a la adaptación de la mano de obra al desarrollo del mercado de trabajo y a cambios tecnológicos, así como a la reducción de los desequilibrios regionales del mercado de trabajo.

3. *Acciones prioritarias*

Las intervenciones del FSE se concentrarán en acciones realizadas en el marco de las políticas de empleo de los Estados miembros, o bien, en favor de acciones específicas, cuyo objetivo sea favorecer la realización de proyectos de carácter innovador o examinar la eficacia de las actividades financiadas por el Fondo.

Antes del 1 de mayo de cada año, la Comisión define, para los tres años siguientes, las acciones que responden a las prioridades comunitarias en el terreno del empleo y de la formación profesional. Las orientaciones correspondientes al período 1987-1989 figuran en el Anexo I (57).

4. *Beneficiarios*

Las acciones podrán ser realizadas tanto por agentes de Derecho público como de Derecho privado.

5. *Financiación*

Las ayudas serán del 50 por 100 de los gastos pertinentes; esto es, los gastos destinados a cubrir:

— Los ingresos de personas acogidas a acciones de formación profesional.

— Los costes de preparación, funcionamiento y gestión de acciones de formación profesional; de estancia y desplazamiento de los beneficiarios, y de adaptación de puestos de trabajo, en el caso de inserción profesional de minusválidos.

— La concesión, durante un período máximo de doce meses por persona, de ayudas a la contratación en empleos complementarios o a la incor-

(57) Pendiente de publicación en el DOCE.

poración al trabajo en proyectos tendentes a la creación de empleos complementarios y que respondan a necesidades colectivas y de ayuda a la creación de actividades independientes, con exclusión de actividades de profesiones liberales, en favor de jóvenes de menos de veinticinco años y parados de larga duración.

— Las prestaciones destinadas a facilitar el desplazamiento y la integración de los trabajadores migrantes, así como de los miembros de sus familias.

— La realización de acciones o de estudios de preparación o evaluación.

Sin que pueda rebasar, en ningún caso, la contribución financiera aportada por los poderes públicos del Estado miembro interesado.

No obstante, cuando se trate de acciones realizadas en favor de regiones caracterizadas por un desequilibrio especialmente grave y prolongado del mercado de trabajo, determinadas regiones de prioridad absoluta, entre las que se encuentra Extremadura, la cuantía de ayuda será incrementada en un 10 por 100.

El montante total de los créditos disponibles del Fondo se repartirán, entre los diferentes proyectos, en base a los siguientes porcentajes:

— Acciones en favor de jóvenes menores de veinticinco años: al menos el 75 por 100.

— Acciones específicas: 5 por 100 como máximo.

— Acciones en el marco de la política de empleo en las regiones de prioridad absoluta: el 44,5 por 100.

Créditos disponibles para el ejercicio 1986:

— Acciones para menores de veinticinco años en regiones desfavorecidas: 709,950 mecus.

— Acciones para menores de veinticinco años en las demás regiones: 1.064,875 mecus.

— Acciones para mayores de veinticinco años en regiones desfavorecidas: 190,950 mecus.

— Acciones para mayores de veinticinco años en las demás regiones: 286,325 mecus.

6. *Forma de pago*

La aprobación de una solicitud presentada para una acción de política de empleo lleva aparejado el abono de un 50 por 100 de la ayuda concedida, calculada ésta a tanto alzado, en la fecha prevista para el comienzo de la operación. Cuando tal fecha sea anterior a la del acuerdo de aprobación, el abono será efectuado inmediatamente después de esta última.

En el caso de aceptación de una solicitud de ayuda para una acción específica, aunque ésta haya de desarrollarse a lo largo de varios años, se producirá un primer anticipo del 30 por 100 de la ayuda concedida. Un segundo anticipo, no superior al 30 por 100, podrá ser abonado tan pronto como el Estado miembro interesado certifique que la mitad de la operación ha sido llevada a cabo con arreglo a las condiciones estipuladas en el acuerdo de aprobación.

Si las autoridades competentes del Estado miembro así lo solicitan se podrá suspender el pago de los anticipos en los dos supuestos mencionados.

7. Presentación de solicitudes

Las peticiones de ayuda, así como las solicitudes de liquidación o de segundo anticipo, se presentarán por triplicado en los formularios recogidos en la Decisión 83/673/CEE (ver anexo II).

Cada tipo de acción (formación y orientación profesional, contratación de apoyo salarial, reinstalación e integración socioprofesional, en el marco de la movilidad geográfica y prestación de servicios y asesoramiento técnico para la creación de empleos) dirigida a las distintas categorías de personas (jóvenes menores de veinticinco años, mayores de veinticinco años desempleados o amenazados de estarlo y formadores, expertos en orientación profesional o promotor de desarrollo) serán objeto de solicitudes independientes, las cuales sólo podrán referirse a un único punto de los señalados en las orientaciones para la gestión del Fondo.

Dichas solicitudes deberán ser presentadas, por personas de Derecho público o de Derecho privado, en la Dirección Provincial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia donde se lleve a cabo la acción social o del domicilio de la Entidad solicitante, que las transmitirá a la Unidad Administradora del FSE. En el caso de que las acciones afecten a varias provincias o sean realizadas por diferentes Departamentos de la Administración del Estado, la presentación se hará directamente en la Unidad Administradora (58).

La mencionada Unidad seleccionará las peticiones que serán remitidas a la Comisión para su potencial aprobación definitiva. Ni la decisión de la Unidad Administradora ni la de la Comisión podrán ser objeto de recurso alguno.

8. Plazo de presentación

Antes del 31 de julio del año anterior a la realización de la acción, para su envío a Bruselas antes del 21 de octubre.

(58) R. D. 2404/1985, de 27 de diciembre (BOE núm. 312, de 30-12-1985).

ORIENTACIONES PARA LA GESTION DEL FSE (1987-1989)

ACCIONES PRIORITARIAS		AR (1)	R (2)	N (3)
ACCIONES SIN CONDICION DE EDAD	Acciones pertenecientes a un programa integrado en el que se prevea la ayuda de dos o más instrumentos financieros comunitarios			X
	Acciones realizadas en común por agentes dependientes de dos o de varios Estados miembros			X
	FP (4) vinculada a procesos de reestructuración de empresas industriales que afecten a las cualificaciones y al menos al 15 por 100 del personal en un periodo de dos años. La formación puede referirse a los trabajadores que ocupen un empleo en la empresa o a quienes estén obligados a buscar un empleo fuera de la misma		X	
	Idem cuando la reestructuración afecte al menos al 25 por 100 de los trabajadores y esté localizada en una zona de paro elevado o cuando los poderes públicos hayan tomado medidas para favorecer la FP o la creación de empleos			X
	FP que prepare directamente para empleos específicos en empresas con menos de 500 trabajadores y vinculada a la aplicación de nuevas tecnologías objeto de programas comunitarios I + D			X
	Contratación en empleos suplementarios, a jornada completa o a tiempo parcial, integrada en una reorganización del tiempo de trabajo concertada entre los interlocutores sociales			X
	FP, contratación e instalación en empleos suplementarios en favor de las mujeres cuando se trate de actividades en las que se halle infrarrepresentada			X
	Acciones en favor de trabajadores y sus familias para favorecer su integración en el país de acogida mediante FP acompañada de formación lingüística (para personas mayores de veinticinco años la formación se limita a los tres años siguientes a la inmigración)			X
	Idem para preservar el conocimiento de la lengua materna y proporcionar FP acompañada, en su caso, de reciclaje lingüístico cuando los interesados deseen incorporarse al mercado de trabajo en sus países de origen (se aplica exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros)			X

(1) AR = Acciones prioritarias limitadas a regiones de prioridad absoluta.
 (2) R = Acciones prioritarias limitadas a regiones de prioridad absoluta y a las que figuran en el Anexo.
 (3) N = Acciones prioritarias sin limitación regional.
 (4) FP = Formación profesional.

ORIENTACIONES PARA LA GESTION DEL FSE (1987-1989)

ACCIONES PRIORITARIAS	AR (1)	R (2)	N (3)
Acciones en favor de minusválidos que puedan incorporarse al mercado libre de trabajo		X	
FP para personas con al menos tres años de experiencia profesional, en favor del empleo de personal formador, asesores en orientación de empleo o agentes de desarrollo para la promoción de iniciativas locales (duración mínima: 400 h.)	X		
Idem para favorecer el empleo y la integración de los trabajadores migrantes, las mujeres y los minusválidos.			X

- (1) AR = Acciones prioritarias limitadas a regiones de prioridad absoluta.
 (2) R = Acciones prioritarias limitadas a regiones de prioridad absoluta y a las que figuran en el Anexo.
 (3) N Acciones prioritarias sin limitación regional.

Preséntese por triplicado

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales y Educación Rue de la Loi, 200, B-1049 Bruxelles	Reservado a la Comisión — Fecha de entrada —
SOLICITUD DE AYUDA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO (*)	
1. Estado miembro que presenta la solicitud: _____	
2. Autoridad que presenta la solicitud por el Estado miembro: _____	
Dirección: _____	
Teléfono: _____ Télex: _____	
Persona de contacto: _____ Teléfono: _____	
3. Organismo para el que se solicita la ayuda: _____	
Naturaleza jurídica: _____	
Dirección: _____	
4. La solicitud se refiere a:	
— proyectos con arreglo al apartado 1 del artículo 3 <input type="checkbox"/> (?)	
— proyectos con arreglo al apartado 2 del artículo 3 de la Decisión 83/516/CEE <input type="checkbox"/> (?)	
5. El proyecto atañe a:	
— jóvenes menores de 25 años <input type="checkbox"/> (?) (*)	
— personas a partir de los 25 años <input type="checkbox"/> (?) (*)	
6. Período para el que se solicita la ayuda: del _____ al _____	
7. Ayuda solicitada: _____	
Número de personas: _____	
Referencias del Estado miembro	Reservado al Fondo Social
_____	Número de la solicitud _____

- (*) Anexo 1 a la Decisión 83/673/CEE (DO n. L 377 de 31. 12. 1983, p. 1).
 (*) Señale con una cruz la opción correspondiente.
 (*) DO n. L 269 de 22. 10. 1983, p. 26.
 (*) Esid en el momento de integrarse en el proyecto.

19. En caso de aceptación de la solicitud ¿deberá suspenderse el pago de adelanto?

SÍ (*) NO (*)

(*) Señálese con una cruz la casilla correspondiente.

20. Destinatario del pago: _____

Dirección: _____

Banco: _____

Agencia: _____

Dirección: _____

Número de cuenta: _____

Titular de la cuenta: _____

Cuenta postal: _____

21. El Estado miembro declara que garantiza el buen fin de la acción para la que se solicita la ayuda.

Sello _____

Firma _____

Fecha _____

22. Acuso de recibo

COMISIÓN
DE LAS
COMUNIDADES EUROPEAS

Dirección General de Empleo,
Asuntos Sociales y Educación

Dirección del Fondo Social Europeo

La solicitud de ayuda

de fecha: _____ (*)

referencias: _____ (*)

ha sido recibida el: _____

por el Fondo Social y registrada con el número

FSE nº _____

Firma: _____

(*) Para cumplimentar por el Estado miembro

23. Para cumplimentar por el Estado miembro

(Dirección del Ministerio al que deberá remitirse el
acuse de recibo)

Hoja 5 suplementaria nº _____

relativa a la región o zona _____

(punto 11.6 del formulario)

Referencias del Estado miembro _____

FSE nº _____

13. Tipo de proyecto

13.1. A) Formación profesional

13.2. Orientación profesional

13.3. B) Ayuda a la contratación

13.4. Ayuda salarial

13.5. C) Reinstalación

13.6. Integración

13.7. D) Prestaciones de servicios y de asesoramiento técnico

	Número de personas		Total
	Mujeres	Hombres	
13.1. A) Formación profesional			
13.2. Orientación profesional			
13.3. B) Ayuda a la contratación			
13.4. Ayuda salarial			
13.5. C) Reinstalación			
13.6. Integración			
13.7. D) Prestaciones de servicios y de asesoramiento técnico			

13.8. Valoración de la eficacia (*)

13.9. Intercambio de experiencias (*)

14. Cálculo del número de personas que participan en el proyecto

14.1. Jóvenes

14.2. Parados, en peligro de paro o subempleados

14.3. Parados durante mucho tiempo

14.4. Mujeres que desean volver a trabajar

14.5. Minusválidos que hay que integrar en el mercado del trabajo

14.6. Trabajadores migrantes

Miembros de sus familias

14.7. Trabajadores de pequeñas y medianas empresas que hay que reclasificar

14.8. Formadores

Expertos en orientación o en colocación

Agentes de desarrollo

	Número de personas		Total
	Mujeres	Hombres	
14.1. Jóvenes			
14.2. Parados, en peligro de paro o subempleados			
14.3. Parados durante mucho tiempo			
14.4. Mujeres que desean volver a trabajar			
14.5. Minusválidos que hay que integrar en el mercado del trabajo			
14.6. Trabajadores migrantes			
Miembros de sus familias			
14.7. Trabajadores de pequeñas y medianas empresas que hay que reclasificar			
14.8. Formadores			
Expertos en orientación o en colocación			
Agentes de desarrollo			

(*) Señálese con una cruz la casilla correspondiente

**1. COMPETENCIAS AUTONOMICAS Y COMPETENCIAS COMUNITARIAS
EN MATERIA DE TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS**

Los transportes y las infraestructuras que les sirven de soporte son materias en que tanto las Comunidades Europeas como las Comunidades Autónomas, y específicamente la de Extremadura, disfrutan de amplias competencias, lo que, en principio, los convierte en potencial escenario de colisiones entre ordenamientos. Del lado comunitario, el TCEE, en su artículo 3.º, encomienda a la Comunidad el establecimiento de una política común en el campo de los transportes, misión para cuyo cumplimiento reciben el Consejo y la Comisión las facultades que recogen los artículos 74 a 84 TCEE. El Estatuto de Extremadura, por su parte, cumple fielmente las prescripciones de los artículos 148-1, 5.º y 149-1, 21, reservando a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «Ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable» (art. 7.º-1,4). Igualmente corresponde en exclusividad a la Comunidad Autónoma la competencia sobre «Puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales» (art. 7.º-1,5).

El texto estatutario contiene otras disposiciones que podrían vincularse, en mayor o menor grado, a la actividad del transporte, y a ellas aludiremos posteriormente. Por ahora, las ya citadas nos suministran base suficiente para adelantar una primera conclusión sobre las consecuencias que para el entorno competencial autonómico puede tener la normativa comunitaria dirigida al sector del transporte. Se trata, expuesto brevemente, de que la aparente coincidencia entre competencias autonómicas y comunitarias es más restringida de lo que cabría suponer. Ello es debido a las siguientes causas:

— El acervo comunitario no contempla determinadas materias transferidas a la Comunidad Autónoma, como sucede, por ejemplo, con el transporte por cable.

— Inversamente, las competencias exclusivas de la Comunidad de Extremadura no se extienden a materias que son objeto de la atención normativa de las Comunidades Europeas, tales como los transportes comerciales por vía aérea, la navegación interior de carácter comercial, la determinación de las características técnicas de los vehículos, etc. En estas facetas del transporte, la competencia autonómica, o bien es inexistente —como ocurre, por obvias razones, con el transporte marítimo—, o bien se reduce a la ejecución de la legislación estatal —caso de la inspección técnica de vehículos—. Ello trae consigo que las normas comunitarias que serían de aplicación no inciden en absoluto sobre las competencias de la Comunidad Autónoma o, a lo sumo, lo harán tras pasar por el filtro de la legislación estatal que las desarrolla y a partir de la cual se ejercerán las funciones de ejecución o gestión en sede autonómica. No debe quedar ignorada, sin embargo, la posibilidad de que la ya comentada aplicabilidad directa de ciertas categorías normativas comunitarias obligue a la Comunidad Autónoma a su cumplimiento, aunque sea ejecutivo, sin necesidad de que medie una norma estatal de trasposición.

— La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma se circunscribe a los transportes que no rebasen el territorio autonómico, en tanto que el Estado asume plenas atribuciones respecto de aquellos que transcurren por el territorio de varias Comunidades Autónomas y, con mayor motivo, respecto de los que exceden en su trayecto el territorio nacional. Esta regla general conoce algunas excepciones en lo relativo a los transportes cuyo recorrido supere los límites regionales y efectuados con vehículos domiciliados en la Comunidad Autónoma, pero en lo fundamental permite afirmar que la competencia autonómica apenas se verá condicionada por las disposiciones comunitarias por la simple razón de que una y otras se mueven en diferentes planos. Las Comunidades Europeas han concentrado su labor reguladora en el transporte entre Estados miembros y entre éstos y terceros países, buscando la creación de un «mercado interior» de los transportes. Este tráfico, catalogado como internacional por el ordenamiento interno, se ubica en su totalidad bajo la competencia estatal, por lo que es el Estado y no las Comunidades Autónomas quien cede espacio competencial en beneficio de las instancias comunitarias.

Las anteriores circunstancias se han tenido presentes en la elaboración de este capítulo, a los efectos de prescindir del estudio de bloques dispositivos encuadrados en la Política Común de Transportes, pero irrelevantes desde la perspectiva autonómica. Así, por ejemplo, se han dejado a un lado las normas relativas al transporte aéreo, al transporte marítimo y al transporte por ferrocarril, modalidad ésta en que la Comunidad Europea sólo ha mostrado preocupación por la actuación de las grandes compañías ferroviarias. Por lo demás, se ha optado por mantener una descripción detallada de la PCT en las restantes materias que ésta comprende, aun cuando en ocasiones su repercusión para la competencia autonómica sea mínima, a fin de proporcionar a las autoridades regionales competentes una panorámica completa de la actuación comunitaria en el terreno del transporte.

En otro orden de cosas debemos señalar que el análisis de la normativa interna de transportes se ha basado, junto con los R. D. de Traspaso de

Funciones a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el texto del Proyecto de Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (PLOTT), enviado por el Consejo de Ministros a las Cortes Generales para su tramitación el 18 de diciembre de 1985. Dicho Proyecto, amén de incorporar en su articulado los preceptos comunitarios que atañen a los transportes por carretera y ferrocarril, opera diversas delegaciones que funcionan en favor de las Comunidades Autónomas (arts. 195 y ss. PLOTT) que no habrían podido ser consideradas en este estudio de haberse utilizado únicamente los textos que actualmente se encuentran en vigor. De cualquier modo, esta preferencia por la futura Ley no ha sido obstáculo para que nos hayamos remitido a otras normas aún vigentes en materia de transportes cuando ello ha sido necesario.

2. BASES DE LA PCT Y COMPETENCIAS AUTONOMICAS

De los tres Tratados que instituyen las Comunidades Europeas, sólo el TCEE aporta un soporte jurídico sólido para la construcción de una Política Común de los Transportes (1). Este tratamiento de favor responde ante todo a la vocación universal del TCEE, pero también a la doble naturaleza del transporte, que engloba en sí mismo las características de actividad productiva con entidad y rasgos propios y las de elemento indispensable en los procesos de producción y distribución de cualquier otro bien. El Tratado CEE, que cubre todos los sectores de la economía no sometidos a los Tratados CECA y CEE, no podía limitarse a una regulación parcial del transporte, tendente a evitar las perturbaciones que sus costes pudieran introducir en el juego de la libre competencia propugnada como principio fundamental del mercado común, sino que debía también detenerse en su problemática como sector económico peculiar y en sus posibilidades como factor de integración territorial. Ello condujo a los constituyentes comunitarios a dedicar al transporte un título separado, el cuarto de la parte segunda, cuyo contenido puede esquematizarse del modo siguiente:

A. Artículo de carácter general

1. El artículo 74 repite en lo sustancial las previsiones del artículo 3.º TCEE, al disponer que la ordenación de los transportes se llevará a cabo en forma de «política común». Ello supone que al concluir las etapas transitorias fijadas por el Tratado los transportes serán una materia «comunitariza-

(1) El artículo 70 TCECA se refiere a los transportes de carbón y acero, pero sólo para impedir que los mismos perjudiquen el funcionamiento de estos mercados. El Tratado CEE no contiene referencias al régimen de transporte de productos radiactivos, si bien éste deberá respetar los principios generales del Tratado como es, por ejemplo, el establecido por el artículo 52, que prohíbe toda práctica que puede significar privilegios para ciertos usuarios en el aprovechamiento de materiales radiactivos. En los aspectos vinculados a la seguridad del transporte de estos productos, los países comunitarios han incorporado las normas de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA), de la que todos ellos son miembros. Para una información más detallada, cfr. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el transporte de materias radiactivas en la Comunidad Europea*, COM (84) 233 final, de 26-4-1984. En cualquier caso, y dadas las competencias y producciones de Extremadura, las cuestiones relativas a los Tratados CECA y CEEA son prácticamente intrascendentes para nuestros fines, por lo que no nos detendremos más en su comentario.

da», en la que las instituciones supranacionales serán quienes adopten las decisiones esenciales en todo aquello que afecte al tráfico intracomunitario.

2. El artículo 83 (2) dispone la creación de un Comité consultivo, formado por expertos designados por los Estados miembros y adscrito a la Comisión, que asesorará a ésta en los asuntos relativos a la política de transportes, sin perjuicio de las competencias consultivas que, con carácter general, detenta la correspondiente sección del Comité Económico y Social. El funcionamiento de este Comité se regula en su Estatuto, aprobado por Decisión del Consejo en 1958 (3). Junto a él han ido apareciendo otros órganos consultivos encargados de prestar su apoyo a la Comunidad en aspectos puntuales del sector. De ellos, unos están compuestos por expertos nacionales (Comité Tarifas Internacionales, Comité Ayudas al Transporte, Comité de Infraestructuras, etc.). A otros, cuya labor está en consonancia con su composición, tienen acceso los agentes sociales —empresarios y trabajadores— que participan en la actividad del transporte (Comités paritarios para los problemas sociales en el transporte por carretera, por ferrocarril y por vía navegable) (4).

3. El artículo 84 define el ámbito material de aplicación de las disposiciones del título cuarto, que sólo serán efectivas para los transportes realizados por ferrocarril, carreteras o vía navegable. No obstante, el Consejo, procediendo por unanimidad (5), está habilitado para decidir «si, en qué medida y por qué procedimiento, podrán tomarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea». En la práctica, el Consejo ha dictado diversas normas sobre transportes aéreos y marítimos, pero, por el momento, las mismas sólo tocan cuestiones marginales, especialmente en cuanto a protección del medio ambiente.

B. Artículos que regulan el transporte como elemento de otros sectores productivos

1. El artículo 79 obliga a la supresión en el tráfico interior de la Comunidad de toda discriminación consistente en la aplicación por un transportista de precios o condiciones de transporte diferentes para las mismas mercancías en razón del país de origen o destino de los productos transportados. Para garantizar el cumplimiento de esta obligación se encomienda al Consejo la elaboración, en el plazo máximo de dos años a contar desde la entrada en vigor del Tratado, de la oportuna reglamentación de ejecución, en la que deberían contemplarse especialmente las medidas adecuadas para facilitar el control por parte de las instituciones comunitarias. Corresponde

(2) El artículo 82 alude a la especial situación derivada de la división de Alemania y a las medidas que, en el terreno del transporte, pueden contribuir a paliar sus repercusiones negativas para la economía alemana, por lo que carece de interés en esta clasificación.

(3) Decisión del Consejo 15-9-1958; DO de 7-11-1958. Modificado en 1964 y con las sucesivas adhesiones. Las condiciones de la adhesión española se establecen en los artículos 390 y 391 del Acta de Adhesión.

(4) Creados por las siguientes Decisiones de la Comisión: 5-7-1965, DO 130, de 16-7-1965; 28-11-1967, DO 297, de 7-12-1967; 24-4-1972, DO L 104, de 3-5-1972.

(5) El artículo 16 del Acta Unica Europea pretende la modificación de este artículo 84 introduciendo el régimen de decisión por mayoría cualificada e implantando el procedimiento del artículo 75, al que más adelante nos referiremos.

a la Comisión el examen, a petición de un Estado miembro o por propia iniciativa, de las supuestas infracciones al artículo 79, así como la adopción, previa consulta con el Estado o Estados interesados, de las decisiones que la citada reglamentación del Consejo autorice.

El mandato del Tratado condujo a la aprobación del Reglamento 11 del Consejo (6), que establece las condiciones de aplicación del artículo 79. Este Reglamento contiene prescripciones que afectan directamente a los transportistas y otras que imponen determinadas conductas a los Estados miembros. De entre ellas cabe subrayar, por su incidencia sobre las empresas de transporte extremeñas y sobre las competencias de la Comunidad Autónoma, las siguientes:

a) El Reglamento se aplica a todos los transportes terrestres de mercancías en los que el punto de partida o destino esté situado en el territorio de un Estado miembro y a los tramos del recorrido que discurren por el interior de la Comunidad.

b) Al igual que el artículo 79, el Reglamento tiene como principales destinatarios a los transportistas, a los que prohíbe toda discriminación en el sentido señalado por el Tratado. Adicionalmente, se prohíbe también el «establecimiento de tarifas o la determinación, bajo la forma que sea, de precios y condiciones de transporte cuya aplicación pueda constituir una discriminación» en los términos del artículo 79. La Comunidad Autónoma disfruta de competencias en cuanto a fijación de tarifas y condiciones de transporte (R. D. 2912/1979, de 21 de diciembre), y podrá ejercer otras en el futuro merced a la delegación estipulada en el artículo 199 PLOTT (servicios de transporte público discrecional de viajeros, mercancías o mixtos, que excedan o no el ámbito de la Comunidad Autónoma, cuando concurren ciertos requisitos). En el desempeño de tales competencias, la Comunidad Autónoma debe respetar el principio de no discriminación tipificado por el Reglamento 11, si bien el alcance regional de los servicios a que las mismas se refieren (y el carácter delegado de las que a corto o medio plazo se asuman) hace difícil que la actuación autonómica plantee problemas en este terreno.

c) Pieza clave de los procedimientos de inspección mediante los que se organiza el seguimiento de la actividad de los transportistas en relación con las anteriores prohibiciones es el «documento de transporte» a que dará lugar toda prestación efectuada en el interior de la Comunidad. En este documento han de hacerse constar una serie de indicaciones que el Reglamento enumera exhaustivamente: datos del expedidor, naturaleza y peso de la mercancía, itinerario del transporte, puntos de paso por frontera si los hubiere, etc. El documento ha de formalizarse por duplicado, debiendo consignarse en su segundo ejemplar que el transportista conservará un mínimo de dos años los precios definitivos de transporte, otros gastos accesorios y los posibles descuentos. La responsabilidad del establecimiento y empleo de algún tipo de documento que reúna las características enunciadas incumbe a los transportistas y no a las autoridades nacionales, las cua-

(6) Reglamento 11 de 27-6-1960; DE 52, de 16-8-1960, modificado por Reglamento 3626/1984, de 19-12-1984; DO L 335, de 22-12-1984.

les sólo están habilitadas para adoptar las oportunas medidas de control y para determinar las sanciones aplicables a los transportistas que hagan caso omiso de esta disposición. Sin embargo, la norma comunitaria no exige la implantación de documentos especiales cuando los existentes en un Estado miembro sirvan a los propósitos que el Reglamento pretende. En esta situación se encuentran los transportistas españoles, ya que el PLOTT prevé la utilización en todo servicio público de transporte de mercancías por carretera (y en los servicios privados sujetos a autorización administrativa) de una «Declaración de Porte», cuyo uso y formato se precisarán por vía reglamentaria, que podría ser suficiente para satisfacer los requisitos del «documento de transporte» comunitario (arts. 155 y ss. PLOTT).

d) Los gobiernos de los Estados miembros deben transmitir a la Comisión las tarifas, convenios y acuerdos de precios o condiciones de transporte que concedan diferente tratamiento a las mercancías según su origen o destino. Esta obligación es compartida por las empresas, que habrán de poner en conocimiento de sus respectivos gobiernos las informaciones pertinentes sobre las tarifas, convenios o acuerdos que amparan la fijación de precios o condiciones de transporte distintos para las mismas mercancías y relaciones de tráfico atendiendo tan sólo a razones de nacionalidad. A petición de la Comisión, las empresas en que se produzcan prácticas supuestamente discriminatorias deben demostrar que su comportamiento no vulnera el Reglamento 11. El Reglamento 11 resulta peculiar en este punto, ya que en él se habla explícitamente de «gobiernos» de los Estados miembros en vez de recurrirse, como es habitual en las normas comunitarias, a las expresiones «autoridades competentes» o, simplemente, «Estados miembros». Como quiera que nos encontramos ante un Reglamento CEE, es decir, ante un acto jurídico que no admite más desarrollo que el autorizado por el propio Reglamento, no cabe tampoco confiar en que una norma procedente de las autoridades nacionales modifique el texto comunitario para acopiarlo a un reparto territorial de competencias concreto. Tomando los datos del caso español, el Reglamento 11, interpretado en sentido estricto, altera los cauces normales de tutela administrativa, haciendo que empresas sometidas a la competencia autonómica por la índole regional de sus servicios deban saltar por encima del nivel administrativo al que se adscriben y ponerse en contacto directamente con la Administración central. Dos soluciones plausibles se nos ocurren para conciliar el precepto comunitario con el respeto a criterios de racionalidad interna derivados de la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. La primera, cuestionable desde la legalidad comunitaria, pasa por entender los términos del Reglamento de una forma amplia y considerar que la Comunidad Autónoma puede canalizar hacia las autoridades estatales la información que le remitan las empresas situadas en territorio extremeño y limitadas al mismo en su actividad. La segunda, más ceñida a la letra del Reglamento 11, consiste en aceptar que es el «Gobierno» nacional el único receptor de las declaraciones de toda empresa afectada por la disposición que comentamos, pero arbitrando al propio tiempo un mecanismo por el que las empresas dependientes de la competencia de la Comunidad Autónoma o las autoridades estatales notificasen la declaración a la Administración autonómica. Será el Estado, al elaborar las medidas de control que el Reglamento le asigne,

quien deberá elegir entre una u otra solución. Sería también útil que dichas medidas reservaran a la Comunidad Autónoma ciertas funciones de control, adecuadas a la extensión de su competencia en materia de transportes.

e) Los comisionistas e intermediarios de transporte, así como las empresas que realicen prestaciones accesorias de transporte, deberán comunicar, a petición de su «gobierno» o de la Comisión, las informaciones que les sean recabadas sobre los servicios prestados, su precio o sus condiciones. El problema que aquí se plantea es análogo al que esbozábamos en el apartado precedente. En la actualidad, la Comunidad Autónoma de Extremadura no tiene competencia alguna sobre servicios complementarios de transporte, a no ser las que le atribuye el Real Decreto 2912/1979 sobre estaciones de vehículos de servicio público de transporte de viajeros o mercancías. Pese a ello, es presumible que en el futuro asuma, por transferencia o delegación, facultades respecto de actividades desarrolladas por Agencias de Transportes, Centros de Información y Distribución de Cargas, Almacenaje y Distribución, etc., de acuerdo con el texto del PLOTT 8 (artículos 202, 204 y ss.). De ser éste el caso, habrá de buscarse una respuesta similar a la ya señalada, aunando la declaración a las autoridades centrales con la notificación a la Comunidad Autónoma o atribuyendo a ésta funciones de intermediación entre empresas y Administración central.

f) Corresponde a los Estados miembros la tarea de controlar la ejecución de las obligaciones documentales y de comunicación de informaciones estipuladas por el Reglamento, para lo cual deben dictar las disposiciones necesarias. Tal y como venimos sosteniendo, la normativa en cuestión, que ha de provenir de las autoridades centrales, por tratarse de medidas en el campo de la inspección de transportes, donde la Comunidad de Extremadura sólo disfruta de facultades delegadas que se ejercen en el marco de la legislación estatal (ver R. D. 2965/1981, de 13 de noviembre, y PLOTT, arts. 204 y ss.), debe añadir a las funciones de inspección autonómicas aquellas otras que se deriven el Reglamento 11 y que puedan ser desarrolladas más eficazmente por las autoridades regionales, a tenor de su competencia en materia de transportes.

Ocasionalmente, la Comisión podrá destacar agentes para realizar inspecciones directas, debiendo comunicar con antelación al Estado miembro esta decisión y los datos de la persona designada. Estos inspectores podrán solicitar la colaboración de agentes competentes del Estado miembro. Puesto que la notificación y el requerimiento de colaboración se dirigirán siempre a la Administración central, ésta habrá de anunciar a las autoridades regionales la inspección cuando alcance a una empresa situada en la Comunidad Autónoma y, en la medida en que las funciones de control se hayan atribuido a la Comunidad Autónoma, transmitirle la petición de colaboración, petición que deberá ser atendida por los agentes autonómicos (7).

Los Estados miembros, previa consulta con la Comisión, dispondrán las sanciones a que se harán acreedores los transportistas que se sustrai-

(7) El Acta de Adhesión de España concede a las autoridades españolas un plazo de seis meses, a partir del 1 de enero de 1986, para elaborar las disposiciones que aseguren la cooperación de los inspectores con los agentes comunitarios.

gan a estas obligaciones o que faciliten informaciones falsas intencionadamente. Si las infracciones se produjeran cuando la petición de información ha partido de la Comisión, será ésta quien aplique la sanción reseñada en el Reglamento 11 (art. 17).

g) El Reglamento habilita a la Comisión para sancionar económicamente a las empresas que incurran en comportamientos discriminatorios en el sentido del artículo 79 TCEE y del Reglamento 11.

El procedimiento de sanción se inicia con la constatación de una discriminación, tras lo cual, y consultados los Estados interesados, la Comisión notifica al empresario responsable de la infracción la medida sancionadora prevista. Oído éste, si la Comisión sigue estimando procedente la sanción, la aplicará formalmente como «decisión», transmitiendo copia de la misma a los Estados miembros interesados. Trasladando el procedimiento a supuestos en que en él estuvieran implicadas empresas sobre las que ejerce su control administrativo la Comunidad Autónoma de Extremadura, no parece que a las autoridades autonómicas les quede otro papel que el de receptores, por intermedio del Estado, de las consultas e informaciones emanadas de la Comisión, pudiendo formular observaciones a las autoridades centrales a fin de que sean incorporadas a la respuesta estatal.

h) El Reglamento exime de la obligación relativa al «documento de transporte» a las siguientes operaciones:

— Transportes con un peso total inferior a 5 TM.

— Transportes efectuados en el interior de un Estado miembro en recorridos inferiores a 100 km. o entre Estados miembros en recorridos inferiores a 30 km.

— Transportes realizados por una empresa para atender a sus necesidades de funcionamiento, cuando se lleven a cabo con vehículos y personal propios y se refieran a mercancías directamente vinculadas con la actividad de la empresa.

i) No constituirá violación del Reglamento 11 la aplicación de precios o condiciones de transporte diferentes si las mismas son fruto, exclusivamente, de la «situación de competencias entre transportistas o de características técnicas o económicas de explotación propias de los transportes efectuados en la relación de tráfico considerada».

2. El artículo 80 TCEE es, hasta cierto punto, la versión «pública» del artículo 79, ya que intenta evitar que la intervención de las autoridades nacionales se convierta en una forma encubierta de proteccionismo. Según este artículo, los Estados miembros (y aquí debe entenderse que se hace alusión a todas las entidades que en ellos desempeñen funciones de autoridad tarifaria o tutela en materia de transportes) no podrán imponer la aplicación de tarifas o condiciones de transporte que supongan un apoyo o protección a una o varias empresas o industrias. Este principio general admite derogaciones singulares autorizadas por la Comisión que estudiará las «tarifas de apoyo» establecidas en los Estados miembros y tomará respecto de ellas las «decisiones necesarias». Debe advertirse que los poderes de la Comi-

sión en virtud de este artículo comportan, como ha puesto de relieve el Tribunal de Justicia de la Comunidad (8), un alto grado de discrecionalidad. Por una parte, el examen de los regímenes tarifarios puede obedecer tanto a la petición de un Estado miembro como a una iniciativa autónoma de la Comisión. Por otro lado, la autorización o interdicción de una «tarifa de apoyo» dependerá no sólo del contexto regional en que ésta se proyecte y de su repercusión para la competencia entre modos de transporte, criterios que el artículo 80 menciona expresamente, sino que la Comisión podrá invocar otros factores conexos de orden económico general o de influencia limitada al mercado del transporte. En su decisión, por último, la Comisión podrá pronunciarse sobre el alcance de la tarifa, condicionar su vigencia a la expiración de un plazo o a la desaparición de las causas que la justifican, etcétera.

3. A tenor del artículo 81, las tasas o cánones que gravan el tránsito fronterizo habrán de mantenerse a un «nivel razonable» que refleje los gastos que realmente acarrea el paso por frontera. Los Estados miembros se esforzarán por reducir progresivamente tales gastos. La Comisión podrá dirigir recomendaciones a los Estados miembros para la ejecución de este artículo.

A continuación pasaremos a examinar los artículos que tienen como objetivo primordial el sentar las condiciones de partida para la consecución de un mercado común de los transportes y la mejora de su eficacia en cuanto sector productivo, si bien es indudable que sus consecuencias se dejarán sentir en todo el conjunto de la economía. Es por ello que, al menos a efectos de mayor claridad expositiva, deben separarse de los que acabamos de ver.

C. Artículos que regulan el transporte en cuanto sector productivo

1. El artículo 75 reza textualmente: «Para la puesta en práctica del artículo 74, y teniendo en cuenta las peculiaridades de los transportes, el Consejo (...), por mayoría cualificada (...), establecerá, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Comité Económico y Social y a la Asamblea:

a) Normas comunes aplicables a los transportes internacionales que tengan su origen o destino en el territorio de un Estado miembro o que atraviesen el territorio de uno o varios Estados miembros.

b) Las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales en un Estado miembro.

c) Cualquier otra disposición oportuna.

La adopción de las medidas previstas en los epígrafes a) y b) debería haberse producido, según el Tratado, antes del fin del período transitorio. Una variante del procedimiento descrito introduce el párrafo tercero del artículo, que aumenta la rigidez del proceso de decisión, exigiendo unanimidad en el Consejo, cuando las disposiciones a aprobar puedan afectar gra-

(8) TJCE, Sentencia Italia c/ Comisión, Rec. 1969, pp. 277 y ss.

vemente el nivel de vida o empleo en ciertas regiones o la explotación de los equipamientos de transportes. Dado que las atribuidas en otros artículos del título cuarto en nada contribuyen a incrementar las potestades normativas del Consejo. La única salvedad a esta regla se halla en el artículo 79, ya comentado, que prevé la adopción de una reglamentación de ejecución. Pese a todo, esta facultad es asimilable al rango de competencia de control, habida cuenta de que se presenta como medio al servicio de funciones de esta naturaleza.

La lectura del artículo 75 tendría que aportar información suficiente acerca de las dos cuestiones que más nos pueden interesar respecto de la competencia comunitaria, a saber, su intensidad y su extensión material. El conocimiento de ambos extremos es premisa ineludible para el ulterior análisis de la actuación comunitaria si se tiene presente que las competencias de que la Comunidad Europea está investida en el sector del transporte son, como es de rigor en el Tratado CEE, competencias de atribución asignadas según una técnica teleológica o funcional. Dicho de otro modo, la Comunidad sólo puede hacer aquello que el Tratado le habilita a hacer, en la forma en que el Tratado estipule, y para la consecución de un fin. Sin embargo, el artículo 75 rompe con la precisión que acostumbra a presidir este tipo de transferencia competencial, y no define con nitidez los límites verticales y horizontales de la competencia comunitaria.

Se observa, en primer lugar, que el precepto no recurre a ninguno de los actos jurídicos caracterizados por el artículo 189 TCEE (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones, dictámenes), manejando, en cambio, una terminología que carece de referencia en el texto fundacional: «normas comunes», «condiciones», «disposiciones útiles», ... Por otro lado, tampoco se señala qué clases de acción debe vehicular la decisión del Consejo (armonización, coordinación, supresión de obstáculos, etc.), lo que habría sido una alternativa frente a la prescripción de instrumentos normativos específicos. El Consejo, por tanto, goza de gran libertad para seleccionar el tipo de norma idóneo en cada ocasión de entre las que el artículo 189 pone a su disposición. Con ello, la competencia comunitaria se actualiza con diferente profundidad (lo que trae consigo diferente absorción de las competencias nacionales), dependiendo de las materias objeto de regulación (9).

La liberalidad con que el Tratado se vale de la técnica funcional de atribución competencial en el terreno de los transportes hace que los contornos de la competencia comunitaria resulten también borrosos en lo tocante a su alcance material. De atribuirse la competencia a la Comunidad «en materia» de transportes, apenas se suscitarían dudas sobre cuál habría de ser la amplitud material de la normativa comunitaria, puesto que hay un consenso generalizado respecto a lo que es el transporte como actividad de servicios. Al otorgarse la competencia «para» instaurar una PCT, la incertidumbre aumenta notablemente y surgen las discrepancias en torno a materias que para unos integrarían dicha política común mientras que para otros le serían ajenas. El artículo 75 sugiere dos áreas de actuación, una perfectamente identificada —la libre prestación de servicios—, y otra de in-

(9) El Tribunal de Justicia ha avalado en varias Sentencias este planteamiento. Ver TJCE, Sentencia Grad, Rec. 1970, 285, y TJCE, Sentencia Comisión c/ Consejo, Rec. 1971, p. 263.

cierta amplitud —los transportes internacionales—. En otros artículos encuentran un principio de ordenación los precios y condiciones de transporte y las ayudas públicas al sector (10), pero fuera de estas alusiones, que se formulan de manera demasiado vaga como para extraer de ellas conclusiones exactas e inapelables, el Tratado no permite conocer dónde empieza y dónde termina, materialmente hablando, la PCT o, lo que viene a ser lo mismo, dónde puede y dónde no puede invocar la Comunidad una competencia normativa fundada en el artículo 75 TCEE (11).

Es, en resumen, el Consejo quien determina, con su ejercicio, a qué materias y con qué profundidad llega la competencia comunitaria, siendo su sola limitación la obligada relación causa-efecto entre la disposición que se apruebe y la creación o perfeccionamiento de una política común del transporte en la Comunidad (12). Correlativamente, las materias que caen bajo la competencia estatal en un momento dado no tienen por qué permanecer siempre allí en las condiciones en que en tal momento se ejerzan. Un cambio en la situación del sector o, más sencillamente, una distinta valoración de las circunstancias por parte del Consejo puede mover a éste a emitir una norma que reduzca el entorno competencial estatal y, en su caso, el de los entes territoriales infraestatales que dispongan de facultades normativas o ejecutivas en el sector transportes o en sectores próximos a él y encuadrados en la PCT.

2. El artículo 76 es una típica cláusula *stand still* por la que se prohíbe a los Estados miembros que las medidas que en ellos se ocupan del transporte perjudiquen a los transportistas de otros Estados miembros con respecto a los transportistas nacionales durante el periodo previo a la aparición de la normativa prevista en el artículo 75. Esta cláusula, que sólo podrá ser suspendida por autorización unánime del Consejo, no tendría en el presente ninguna aplicación de haberse dictado todas las reglas posibles en base al artículo 75. Según se desprende de la Sentencia del Tribunal comunitario en el asunto promovido por el Parlamento Europeo (Sentencia Parlamento c/ Consejo, citada), no es éste el caso, de modo que debe suponerse que conserva plena eficacia para los aspectos que aún escapan a una reglamentación común.

3. El artículo 77 declara compatibles con el Tratado las ayudas al transporte que respondan a las necesidades de coordinación del sector o a reembolsos derivados de obligaciones de servicio público. En contra de lo que en el pasado se llegó a pensar, el artículo 77 no fundamenta un régimen especial en materia de ayudas públicas. En él debe verse una derogación particular al régimen general de los artículos 92 y 94 TCEE, que considera contrarias a los intereses del mercado común, y por tanto prohibidas,

(10) Estos artículos tampoco prevén taxativamente que la Comunidad regulará las materias que en ellos se contemplan, sino que establece un mínimo de requisitos para el supuesto de que esta regulación se produzca.

(11) Debería exceptuarse de esta afirmación en el artículo 84, que acota un marco material al que sólo por decisión unánime del Consejo podrá aplicarse la normativa de transporte.

(12) La postura del Tribunal de Justicia comunitaria, reconociendo la plena autonomía del Consejo para establecer la extensión de la PCT, puede consultarse en TJCE, Sentencia Schumalla, Rec. 1978, p. 2311, y en TJCE, Sentencia Parlamento c/ Consejo, DO C 144, de 13-6-1985.

las ayudas que favorezcan a empresas o ramas de la producción (13). Este artículo se ha desarrollado a través de varios Reglamentos dictados, junto con otros que atañen a temas fiscales y sociales, para eliminar hechos o prácticas que sitúen a las empresas de transportes en desiguales condiciones de competencia, por lo que pospondremos su comentario al epígrafe dedicado a esta normativa.

4. El artículo 78, escasamente explícito en su redactado, concierne principalmente a las propias Instituciones comunitarias, ya que dispone que toda medida tarifaria o que afecte a las condiciones de transporte que sea adoptada en virtud del Tratado deberá tener en cuenta la situación económica de los transportistas.

5. Para finalizar este epígrafe, es conveniente traer a colación el debate originado por la presencia en el Tratado de un título acotado en exclusiva para los transportes. Esta regulación separada, así como el sentido que puede darse a algunos artículos, como el 61 o el 84, dio pie a posiciones contrarias a admitir la sujeción del transporte a los restantes preceptos del tratado. Esta controversia, cuya trascendencia dista de ser puramente académica, fue zanjada por el Tribunal de Justicia en varias Sentencias, la primera de las cuales data de 1974 (14). Sin detenernos en reproducir más ampliamente el curso del debate, baste con decir que el Tratado debe considerarse aplicable en su totalidad a los transportes, sin más excepción que la de aquellas materias reguladas directamente por los artículos 74 a 84 o por las disposiciones elaboradas de acuerdo con los mismos. Así, los transportes, y salvo que exista una norma específica que establezca condiciones particulares, deben respetar la normativa comunitaria —Tratados y derecho derivado— propia de la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento, la libre competencia, la política fiscal comunitaria, etc.

3. DESARROLLO DE LA PCT

Las orientaciones que han guiado la actuación de las sustituciones comunitarias en el desarrollo del título IV del Tratado han variado de manera perceptible desde los primeros compases de la construcción comunitaria hasta la actualidad, lo que obliga a distinguir tres diferentes etapas en la evolución de la PCT.

En una primera fase, cuyo punto de partida formal coincide con el Memorandum presentado por la Comisión en 1961 (15) y con el Programa de Acción que lo acompañaba (16), la Comunidad cifró sus objetivos en la supresión de disposiciones que, dentro del transporte, pudieran distorsionar la competencia en otros sectores y en la creación de un mercado único del transporte basado en una libre competencia sólo matizada por medidas co-

(13) Esta interpretación corresponde al Tribunal de Justicia, cuya postura puede consultarse en TJCE, Sentencia Comisión c/ Bélgica, Rec. 1978, p. 1881.

(14) TJCE, Sentencia Comisión c/ Francia, Rec. 1974, p. 359; TJCE, Sentencia Comisión c/ Bélgica, Rec. 1978, p. 1881; TJCE, Sentencia Burton, Rec. 1982, p. 555; TJCE, Sentencia William c/ Comisión, Rec. 1982, p. 2277...

(15) COM (61) 50, de 10-4-1961.

(16) COM (62) 88, de 23-5-1962.

rectoras que evitaran posibles abusos. El Memorandum del 61 formulaba igualmente los principios rectores de la política comunitaria en este campo. Tales principios, que pese a ligeras modificaciones han pervivido hasta el presente, son los siguientes:

- igualdad de trato entre modos de transporte, empresas y usuarios;
- libertad de gestión para las empresas de transporte;
- libertad de elección para los usuarios entre los diferentes modos de transporte;
- autonomía financiera para las empresas de transporte;
- coordinación de las inversiones en infraestructuras.

El objetivo primitivo de la PCT se ampliará, con algunas variaciones, en una segunda etapa, iniciada a raíz de la comunicación de 24 de octubre de 1973 (17), en la que la Comisión pretende imprimir un nuevo rumbo a la política de transportes. A juicio de la Comisión, la Comunidad, sin renunciar a sus aspiraciones de consecución de un mercado europeo común, debería conceder mayor importancia a otras necesidades más acuciantes del transporte y a las exigencias de otras políticas sectoriales intimamente relacionadas con el mismo. De esta forma, la PCT pasaría a apoyarse en los siguientes elementos fundamentales:

- búsqueda de un mercado común del transporte;
- desarrollo de una infraestructura comunitaria en las vías de comunicación de interés europeo;
- solución de los problemas planteados por la imputación de los costes de las infraestructuras;
- reforzamiento del mercado de transporte terrestre, con especial atención al papel de los ferrocarriles en el sistema de transportes y a la superación de sus dificultades financieras;
- extensión de la PCT a los transportes marítimos y aéreos;
- armonización de las metas fijadas para la PCT con los objetivos y principios de otras políticas comunitarias: regional, energética, medioambiental.

El comienzo de la última etapa por la que ha atravesado la PCT podría situarse en 1983, año en que la Comisión remitió al Consejo su Comunicación «hacia una Política Común de los transportes (transportes terrestres)» (18). No obstante, esta fecha es un tanto arbitraria, ya que precisamente lo que caracteriza la actividad comunitaria reciente en materia de transportes es la proliferación de propuestas e iniciativas formuladas con la

(17) COM (73) 1725, de 24-10-1973. La Comunicación incluía también un Programa de Acción que, desde entonces, ha experimentado diversas modificaciones: COM (77) 596, de 23-11-1977; COM (80) 582, de 21-10-1980.

(18) COM (83) 58, de 9-2-1983, y DO C 154/83.

intención de sacar a la PCT del punto muerto al que parecía haber llegado. Y es que si en algo hay una coincidencia casi unánime es en el hecho de que la política comunitaria no ha estado a la altura ni de las necesidades de un mercado de transportes de dimensiones supranacionales ni de la generosa atribución competencial con que cuenta la Comunidad para ordenar adecuadamente el sector. No cabe duda de que la labor comunitaria ha sido intensa, por lo menos en términos cuantitativos, habiéndose elaborado una copiosa normativa aplicable a los transportes. También es cierto que algunos de los obstáculos que impiden el funcionamiento fluido del sistema comunitario de transportes han sido suprimidos. Pero, en su conjunto, la acción comunitaria ha adolecido de falta de coherencia. Mediada ya la década de los ochenta, es decir, después de más de veinticinco años de regulación comunitaria, el resumen de la situación es el siguiente, en palabras de M. Fronhn Meyer, funcionario comunitario especializado en la materia (19):

— Los transportes internacionales por carretera operan todavía sobre contingentes bilaterales, siendo minoría los realizados en virtud de autorizaciones multilaterales emanadas de la Comunidad (20).

Los Estados miembros continúan primando determinados modos de transporte —los más acordes con sus rastros geográficos— en el diseño de sus políticas de transporte, lo que conlleva graves dificultades para la efectiva aplicación de las medidas comunitarias.

— La armonización de las condiciones técnicas de los vehículos de transporte no ha llegado más que parcialmente a cuestiones como pesos máximos o dimensiones de los vehículos. Tampoco se ha producido una armonización de la fiscalidad en el transporte.

— Los problemas económicos de las empresas de ferrocarriles han empeorado en los últimos años, disminuyendo su participación en el mercado. Por tal motivo, los Estados miembros han debido incrementar sus ayudas financieras a las empresas.

— Las infraestructuras comunitarias viarias y ferroviarias continúan siendo un obstáculo para el tráfico en sus tramos más conflictivos, evidenciando que su modernización y adaptación a la dimensión comunitaria se desarrolla muy lentamente.

El citado documento sobre los transportes terrestres, al igual que los Memorándum sobre transporte aéreo (21) y marítimo (22) que vinieron a completarlo posteriormente, constituye la principal aportación a los intentos comunitarios de instauración de una PCT en línea con las demandas reales del sector. El Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, por su parte, han hecho uso de sus limitadas potestades para trasladar a las instancias decisorias de la Comunidad su preocupación por el estado de co-

(19) Vid. M. FROHNMEYER, «Nuevas orientaciones de la PCT», en *Actas del Seminario «España y la política de transportes terrestres en Europa*, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Madrid, octubre 1984.

(20) Este planteamiento se está corrigiendo con relativo éxito en la actualidad. Ver, al respecto, el epígrafe que más adelante se dedica al acceso al mercado de transportes.

(21) COM (84) 72, de 15-3-1984.

(22) COM (85) 90, de 15-3-1985.

sas descrito y sus sugerencias de cara a una eventual reforma de la PCT (23).

Con todo, el paso decisivo en este sentido se ha dado conjuntamente por el Parlamento y el Tribunal de Justicia a resultas del recurso promovido por el primero y de la Sentencia dictada al respecto por el segundo. El Parlamento, en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 175 TCEE, interpuso en 1983 un «recurso por inacción» contra el Consejo, arguyendo que éste no habría respetado lo establecido por el Tratado al no definir claramente el contenido de la PCT y al abstenerse de pronunciarse sobre las proposiciones enviadas por la Comisión en materia de libre prestación de servicios. La Sentencia no condena al Consejo, al que declara único órgano competente para estimar el alcance de la PCT, pero reconoce la existencia de un incumplimiento en lo tocante a la libertad de prestación de servicios, aspecto éste en que el mandato del Tratado no admite una interpretación discrecional por el Consejo (art. 75-1,b) TCEE) (24).

Las consecuencias de esta Sentencia no se han hecho esperar, y así el Consejo, a pesar de las discrepancias entre los Estados miembros sobre los medios que habrían de ponerse a contribución para dar cumplimiento a la decisión del Tribunal, adoptaba en noviembre de 1985 una «orientación política» y un programa general (*master plan*) en los que se esbozan las perspectivas a corto y medio plazo de la PCT.

Las directrices que habrán de informar la PCT en el inmediato futuro, según el acuerdo del Consejo, son las siguientes (25):

— Creación de un mercado libre, sin restricciones cuantitativas, antes de 1992.

— Adaptación progresiva, en base a criterios no discriminatorios, de los contingentes bilaterales durante el periodo transitorio y desarrollo simultáneo de contingentes comunitarios.

— Eliminación de las distorsiones de la competencia durante el periodo transitorio.

En cuanto al programa-marco, el Consejo ha decidido que la Comunidad concentre sus esfuerzos normativos en cuatro áreas (26):

— Ordenación de los ejes infraestructurales de interés comunitario por los que discurren las grandes corrientes de intercambios entre los Estados miembros.

— Ordenación del paso de fronteras y del tránsito, especialmente por lo

(23) Pueden consultarse, entre los informes del Parlamento que tratan la PCT, los informes Muller-Hermann (PE doc. 18/1962-63), Seefeld (PE doc. 512/1978, PE doc. 1996/1981), así como el que se recoge en la Resolución del Parlamento sobre Transporte (DO C 96, de 11-4-1983). La postura del CES queda bien patente en su dictamen *La Politique des transports dans les années 80*, Bruselas, 1983.

(24) TJCE, Sentencia Parlamento c/ Consejo, DO C 144, de 13-6-1985.

(25) Boletín CE 11-1985, punto 2.1.161.

(26) *Ibidem*, punto 2.2.162.

que se refiere a procedimientos y medidas que permitan simplificar y suprimir gradualmente los controles y formalidades fronterizos.

— Organización del mercado del transporte en lo concerniente a los transportes terrestres en general, los ferrocarriles, el transporte aéreo y el transporte marítimo.

— Mejora de la seguridad en los transportes interiores.

Es fácil comprobar que las orientaciones políticas y el *master plan* comunitario reiteran sin grandes innovaciones los programas de otros documentos anteriores, aunque sean de destacar el énfasis puesto en los problemas del tráfico interestatal (lo cual es también una prolongación de las medidas introducidas recientemente por la Comunidad) y la inclusión de la seguridad vial entre los ámbitos de actuación preferentes. Este paralelismo abona la idea, bastante difundida, de que las dificultades de la PCT tienen su origen más en una falta de voluntad política de los Estados miembros reunidos en el Consejo que en el desconocimiento de los problemas del sector y de las respuestas idóneas. La Sentencia del Tribunal y las presiones de otras instituciones parecen haber proporcionado el impulso necesario para aproximar las posiciones más encontradas, lo que debería traducirse en un avance significativo de la PCT. Sin embargo, hay que tener presente que la divergencia de actitudes no es accidental, sino que es punto de la disparidad de las circunstancias (marco geográfico, intervención pública en el sector, peso específico de las agrupaciones de transportistas, problemática particular del sector, etc.) que condicionan las políticas de transporte de los diferentes Estados miembros. Por tanto, y habida cuenta de que tales disparidades seguirán influyendo sobre las posturas estatales en el proceso de decisión comunitario, habrá que esperar un tiempo razonable para juzgar si el moderado optimismo que han despertado la Sentencia del Tribunal y la reacción del Consejo está o no justificado.

4. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA Y LA NORMATIVA DEL TRANSPORTE EN LA CEE

A. Acceso a la profesión de transportista

La regulación que la Comunidad Europea hace del acceso a la profesión se somete, en sus líneas maestras, a los mismos principios que imperan al respecto en la mayoría de los países comunitarios. Dos Directivas relativas, una al acceso a la profesión de transportista de mercancías por carretera (27) y otra al acceso a la profesión para el transporte de personas por carretera (28), forman este bloque dispositivo comunitario. En ambas se exige que las personas físicas o jurídicas que deseen efectuar los servicios citados, tanto en el transporte nacional como en el internacional, acrediten:

(27) Directiva 74/561, de 12-11-1974; DO L 308, de 19-11-1974.

(28) Directiva 74/562, de 12-11-1974; DO L 308, de 19-11-1974.

— ser honorables, según lo que, a reserva de posterior armonización a nivel comunitario, dispongan los Estados miembros;

— poseer la capacidad financiera apropiada. Esta capacidad consistirá en disponer de los recursos financieros necesarios para garantizar la puesta en marcha y la buena gestión de la empresa. También aquí son los Estados quienes determinarán la cuantía y características de los recursos, hasta el momento en que una norma comunitaria imponga criterios de apreciación uniformes;

— capacidad profesional. Es éste el único requisito que las Directivas contemplan con cierto detalle, ya que para satisfacerlo las personas físicas o jurídicas interesadas habrán de poseer un conocimiento suficiente de las materias que las Directivas reseñan en sus anexos. Cada Directiva lleva adjuntas dos listas: lista A (materias cuyo conocimiento han de demostrar los transportistas que operan sólo en el mercado nacional) y lista B (materias que, sumadas a las de la lista anterior, deberán conocerse para acceder a la profesión en los transportes internacionales). Corresponde a los Estados miembros, por intermediación de las autoridades u organismos que designen, la expedición de los certificados que permitan tener constancia documental de la cualificación profesional de los transportistas.

Las Directivas 74/561 y 562 prevén varias situaciones que no estarán sujetas a las reglas de acceso a la profesión:

— Quedarán fuera del ámbito de aplicación de las Directivas las personas o empresas dedicadas al transporte de mercancías con vehículos cuya carga útil autorizada no supere las 3,5 Tm., o cuyo peso total en carga autorizado sea inferior a las 6 Tm. y aquellas que presten servicios en el ramo de viajeros con vehículos aptos para transportar un máximo de nueve personas, incluido el conductor.

— Los Estados miembros podrán dispensar, total o parcialmente, del cumplimiento de las prescripciones de las Directivas a los transportistas de mercancías que actúen en el transporte nacional y cuyas prestaciones tengan una débil incidencia en el mercado, así como a los transportistas de viajeros con fines no comerciales o que realicen estos servicios con carácter secundario a su actividad principal.

— Se establece un régimen transitorio para las personas que ejercieran la profesión de transportistas con anterioridad a 1978. Estas estarán exculadas de la obligación de presentación de pruebas que atestigüen su honorabilidad, capacidad financiera y capacitación profesional, salvo que la autorización se hubiera concedido por los Estados entre 1974 (fecha de aparición de las Directivas) y 1978 sin exigencias en cuanto a la capacidad profesional o para dirigir efectiva y permanentemente una empresa de transportes, supuestos éstos a los que si se aplican las disposiciones sobre cualificación profesional. La transitoriedad de estas medidas haría ociosa su mención a estas alturas cuando los periodos de referencia han sido sobradamente rebasados, si no fuera porque el Acta de Adhesión de España prevé la adaptación de las Directivas, en sus datos temporales, al objeto de «respetar los derechos adquiridos en condiciones comparables». En

línea con esta cláusula del Acta, el Consejo ha aprobado sendas modificaciones en las que se extienden a los transportistas españoles que desempeñan actualmente su profesión las garantías de continuidad de que en el pasado se beneficiaron sus colegas comunitarios (29).

El acceso a la profesión de transportista ha sido hasta ahora una cuestión no tratada por el Derecho español de los transportes, iniciándose su regulación entre nosotros en el PLOTT (arts. 42 a 46). El Proyecto, como norma básica que es, no entra a fondo en los pormenores de la materia, sino que enuncia solamente unos criterios generales, perfectamente equiparables a los que rigen la normativa comunitaria, cuya concreción se deja al cuidado de la ulterior reglamentación de desarrollo.

Las competencias autonómicas en el dominio del acceso a la profesión deberán restringirse a la ejecución y gestión de la legislación estatal, con especial relevancia, en su caso, por lo que hace a la condición de cualificación profesional. En efecto, los requisitos de honorabilidad y capacidad económica se valoran de acuerdo con parámetros objetivos, definidos en el PLOTT y en la reglamentación ejecutiva y válidas para todo el mercado nacional. De ahí que a las Comunidades Autónomas sólo puedan atribuirseles reglamentariamente (el PLOTT no se pronuncia sobre ello) funciones de constatación, certificación e inspección cuando las circunstancias de la solicitud (residencia del candidato a transportista, ámbito de los servicios que pretende realizar, etc.) y la naturaleza de la materia lo aconsejen (30). La exigencia de capacidad profesional presenta, por el contrario, una mayor complejidad, debiendo distinguirse, como hace el propio PLOTT (art. 43), tres aspectos concurrentes: nivel mínimo de conocimientos, modo de adquisición y contrastación de los mismos, seguida de la correspondiente acreditación documental. El contenido indispensable de la formación se establecerá reglamentariamente por las autoridades estatales, por el simple expediente de trasponer al orden interno los anexos y preceptos aplicables de las Directivas 74/561 y 562. La forma de adquisición de los conocimientos no se prefija en las Directivas, que se limitan a reconocer la validez de dos procedimientos (o de una combinación de ambos): asistencia a cursos y experiencia en una empresa de transportes. De ahí que las autoridades centrales, a las que compete la determinación de los métodos de formación, puedan optar entre dejar la enseñanza en manos de entidades privadas o encomendarla a un organismo público. Sobre cuál de las dos soluciones resulte más acertada, un autor, buen conocedor de la práctica en los Estados miembros, ha afirmado, en opinión que compartimos: «La experiencia de los países en los que mejor ha funcionado el sistema apunta en la dirección de una institución sin ánimo de lucro que, bajo la autoridad del Ministerio de Transportes, dé entrada, junto a los representantes de la Administración, a los representantes de todos los sectores afectados, y que junto a la formación profesional de los transportistas se encargue de promover y coordinar todo género de estudios e investigaciones en orden a asegurar el progreso

(29) Directivas 85/577 y 578, de 20-12-1985; DO L 372, de 31-12-1985.

(30) Quedaría, por ejemplo, fuera de la competencia autonómica la expedición de certificados de carencia de antecedentes penales (art. 44 PLOTT).

del sector» (31). De ser ésta la opción finalmente consagrada por la legalidad, nada impide que el susodicho organismo opere de forma descentralizada, mediante una delegación de las funciones de gestión de la enseñanza a las instituciones autonómicas. El tercero de los puntos citados—constatación y certificación de los conocimientos— parece prestarse menos a la participación autonómica en su ejecución material debido a las dificultades que conlleva el lograr la uniformidad en todo el Estado de las pruebas que los candidatos hayan de superar para obtener el certificado de cualificación profesional. No obstante, estos obstáculos podrían salvarse con una adecuada coordinación por parte del organismo designado dentro de la Administración central.

La armonización de las condiciones de acceso a la actividad de transportista profesional debería haber sido un primer estadio del proceso normativo que desembocara en la consecución efectiva de las libertades de prestación de servicios y de establecimiento en el sector de los transportes, pero la pasividad de las instituciones comunitarias ha motivado un diferente desenlace. En relación con la libre prestación de servicios, la Sentencia del Tribunal en el asunto Parlamento c/ Consejo ha puesto de manifiesto la inacción del Consejo al no emprender las actuaciones para las que le habilita el artículo 75-1,b) TCEE. A partir del fallo judicial, es el Consejo el que debe «adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la Sentencia» (art. 176 TCEE), a cuyos efectos la Comisión le ha presentado dos proposiciones de Directiva (32) que actualizan las que sometiera a su consideración, sin éxito, en 1967 y 1982. Este incumplimiento de las obligaciones del Tratado ha alcanzado también a la libertad de establecimiento, materia en que los transportes se sujetan al régimen general de los artículos 52 a 58 TCEE. En concreto, y según el artículo 54, las instituciones comunitarias deberían asegurar la libertad de establecimiento antes del fin del periodo transitorio merced a la elaboración de un programa general de acción y a la adopción de las directivas precisas para ponerlo en práctica. Dichas directivas no fueron aprobadas con la prontitud requerida, y sería de nuevo el Tribunal de Justicia el encargado de desbloquear el proceso, declarando que, transcurrido el periodo transitorio sin que la Comunidad hubiera emanado las disposiciones «ex» artículo 54, éstas devenían superfluas, en virtud del efecto directo que, por expiración de un plazo, cabía atribuir al principio de igualdad de trato contenido en el artículo 52 (33). En consonancia con la decisión del Tribunal, el Consejo ha reducido su producción normativa a una única Directiva, que facilita el reconocimiento recíproco entre Estados miembros de diplomas, certificados y otros títulos acreditativos de la capacitación de los transportes (34).

La Directiva sobre reconocimiento recíproco de certificaciones está concebida de forma que el establecimiento de transportistas comunitarios no

(31) Vid. J. I. SALAFRANCA, «Condiciones de acceso a la profesión de transportista por carretera en la CEE», en *Revista del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones*, números 13-14, mayo-junio 1985, p. 25.

(32) COM (85) 611, y DO C 331, de 20-12-1985.

(33) TJCE, Sentencia Reyners, Rec. 1974, p. 631. Posteriores Sentencias han corroborado este planteamiento del Tribunal.

(34) Directiva 77/796, de 12-12-1977; DO L 334, de 24-12-1977.

nacionales en un Estado miembro no se vea entorpecido por una excesiva rigidez en los criterios de que se valga el Estado de acogida para constatar si el candidato satisface los requisitos exigibles para el desempeño de su profesión. La acreditación de las condiciones de honorabilidad, capacidad financiera y cualificación profesional puede hacerse por medio de la presentación de cualquier documento oficialmente expedido en el Estado de origen que refleje suficientemente los elementos objetivos constitutivos de cada uno de los tres requisitos en el Estado receptor. Como es habitual, los Estados miembros asumen el compromiso de tomar las medidas necesarias para posibilitar el cumplimiento de la Directiva, medidas entre las que es de destacar la designación de las autoridades competentes para emitir los documentos y certificaciones objeto de la norma comunitaria. En el ordenamiento español, estas disposiciones serán arbitradas por el Estado en vía reglamentaria, de acuerdo con los artículos 42 y ss. del PLOTT, siendo factible que en ellas se residencien determinadas funciones en sede autonómica, en los términos que más arriba exponíamos. Sea como fuere, lo que interesa retener desde la óptica de la incidencia de esta Directiva en las competencias regionales es que, operada su aplicación interna por el Estado o, a falta de ésta, siguiendo el texto de la Directiva en los artículos que por sus características pudieran adquirir efecto directo, las autoridades autonómicas habrán de ajustar su actuación, normativa y administrativa, en materia de concesión de autorizaciones para la prestación de los servicios dependientes de su competencia a las estipulaciones del Tratado y de la Directiva, deparando idéntico tratamiento a los transportistas españoles y a los transportistas comunitarios que intenten establecerse en territorio extremeño amparándose en el principio de libre establecimiento y exhibiendo a tal fin documentos formalizados en su país de origen.

Conviene puntualizar, aunque ello se deduzca fácilmente de las anteriores consideraciones, que las disposiciones comunitarias relativas al acceso a la profesión de transportistas interesan a las personas físicas o jurídicas que deseen convertirse en empresario de transporte, por lo que nada tienen que ver con quienes físicamente se ocupan de la ejecución de los servicios de transporte, es decir, con los conductores. Respecto a éstos, la Comunidad ha adoptado una Directiva concerniente al nivel mínimo de formación de los conductores de vehículos de transporte (mercancías y viajeros) por carretera (35), cuya estructura es muy similar a la de las dos precedentes: determinación de la obligatoriedad de una formación mínima para los conductores de ciertos vehículos de transporte; establecimiento del contenido de la misma en anexo a la Directiva; atribución a los Estados miembros de la facultad para organizar y controlar dicha formación; previsión de medidas transitorias para preservar los derechos adquiridos de conductores en ejercicio a la entrada en vigor de la Directiva; etc. La regulación en España de esta formación, que es independiente de la exigible para la obtención del permiso de conducir salvo en lo tocante a la no repetición en aquélla de conocimientos ya impartidas en ésta, corresponde a las autoridades estatales, si bien en su fase de gestión se abren las mismas posibilidades de participación autonómica que ya veíamos en el caso del acceso a la profesión.

(35) Directiva 76/914, de 16-12-1976; DO L 357, de 29-12-1976.

B. Acceso al mercado

Los mecanismos comunitarios de regulación del acceso al mercado sirven a un doble propósito: permitir la libre prestación de servicios en su vertiente internacional y controlar la capacidad del mercado de transportes intracomunitario para evitar los excedentes y las prácticas de competencia ruinosa a que éstos podrían dar lugar. Para hacer efectivos estos objetivos, la capacidad del mercado comunitario se ha determinado a través de la creación de un contingente global comunitario que pretende sustituir paulatinamente los convenios bilaterales sobre los que se realiza el transporte internacional (36). Las disposiciones complementarias aplicables a esta faceta del transporte son numerosas, tanto porque se refieren a una de las cuestiones primordiales de la PCT, como por el hecho de que la implantación del contingente comunitario, todavía en una fase que podría calificarse de preliminar, debe ir acompañada de medidas paralelas de liberalización y eliminación de restricciones administrativas. Con todo, no creemos que resulte de utilidad el adentrarnos en el estudio de esta normativa, toda vez, como ya dijéramos con anterioridad, las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura no cubren los transportes internacionales. Si resumimos el contenido de estas normas podremos observar que las materias reguladas bajo el título «acceso al mercado» tienen escasas repercusiones para el entorno competencial autonómico:

— Sustitución de contingentes bilaterales por contingente comunitario.—En este tema, la competencia interesada es la estatal, ya que es el Estado quien gestiona los contingentes o autorizaciones aplicables a transportes interestatales (37).

— Supresión de la contingentación y de la autorización, o solamente de la contingentación para ciertos transportes de mercancías (38).—Aqui, en realidad, no aparecen nuevas competencias que hayan de repartirse en el ámbito interno, sino que se pierden unas ya existentes atribuidas a la titularidad estatal: las de contingentar determinados transportes y someter a otros a un régimen de autorización administrativa previa.

— Supresión de la autorización para ciertos transportes de viajeros por carretera (39).—El mismo planteamiento que en el párrafo anterior.

— Las autorizaciones no suprimidas y la gestión de los contingentes bilaterales no sustituidos dependen de la competencia estatal, no estando prevista una delegación de funciones, ni siquiera parcial, al respecto (ver PLOTT, arts. 109 y ss., 196 y ss.).

(36) Reglamento 3164/1976, de 16-12-1976; DO L 357, de 29-12-1976. Este Reglamento ha sido repetidamente modificado, en último lugar, por el Reglamento 3677/1985, de 20-12-1985; DO L 354, de 30-12-1985, que dispone el porcentaje de autorizaciones concedidas a España tras la adhesión.

(37) Así, por ejemplo, la Orden del Ministerio de Transportes de 8-4-1986, asignando las autorizaciones del contingente comunitario atribuidas a España.

(38) Ver, especialmente, Directiva 23-7-1962, modificada en último lugar por Directiva 84/647, y Directiva 75/130, modificada en último lugar por Directiva 82/603.

(39) Ver, principalmente, el Reglamento 117/1966, el Reglamento 516/1972, el Reglamento 517/1972 y el Reglamento 1016/1968, todos ellos modificados con posterioridad a su publicación.

Las únicas funciones en cuyo ejercicio pueden encontrarse variaciones a causa de esta normativa liberalizadora del transporte interestatal son las que, en el plano de la inspección, asumiría la Comunidad Autónoma en virtud de la delegación recogida en los artículos 204 y 205 del PLOTT. A tales efectos, los agentes inspectores de la Comunidad Autónoma deberán conocer y aplicar las disposiciones comunitarias (o la legislación estatal que las desarrolle cuando la naturaleza de la norma europea así lo permita) en temas como tipos de transporte plenamente liberalizados, servicios realizados bajo autorización, modelos de documentos de control, etc.

C. Tarifas

La libre formación de precios del transporte ha sido, ya desde el Memorandum de 1961, uno de los pilares en que, en opinión de la Comisión, debería asentarse la PCT. El argumento de la institución comunitaria consiste, en síntesis, en defender la incongruencia de las tarifas obligatorias en un mercado de transporte que, teóricamente, se organiza sobre los principios de libre competencia. La liberalización tarifaria, sin embargo, chocaba con las políticas de transporte como servicio público o de interés general, y la presión de los propios transportistas propiciaban la intervención de los poderes públicos en la fijación de las reglamentaciones tarifarias. Frente a estas exigencias contrapuestas se adoptó una alternativa intermedia que comprendía dos etapas: una de tres años para instaurar un sistema de tarifas en horquilla en el tráfico internacional, y otra en la que se llevaría este sistema al tráfico nacional, quedando el transporte internacional sometido a tarifas de referencia que podrían ocupar el lugar de determinadas tarifas obligatorias. La puesta en marcha de la primera fase se produjo en 1968, con la aprobación del Reglamento 1174/1968, en que se establecía el sistema obligatorio de tarifas en horquilla para los transportes de mercancías entre los Estados miembros (40). Dicho Reglamento entró en vigor en 1972 y fue prorrogado hasta 1977. La imposibilidad de mantener tarifas obligatorias para los Estados incorporados en la primera ampliación hizo que la Comisión se viera en la necesidad de buscar una nueva solución de compromiso, solución que se plasmó en el Reglamento 2831/1977, relativo a las «reglas para el establecimiento de precios y condiciones de los transportes de mercancías por carretera entre los Estados miembros» (41). A tenor de este Reglamento, los Estados miembros pueden elegir entre mantener el mecanismo de tarificación obligatoria en horquilla o introducir las nuevas tarifas de referencia. Estas tarifas, por las que se han inclinado Dinamarca, Gran Bretaña, Grecia e Irlanda, son meras indicaciones de precios a los transportistas y usuarios, y se fijan teniendo en cuenta circunstancias tales como el coste de las prestaciones, los gastos generales de las empresas, gastos periódicos o fijos, y, en cualquier caso, respetando un margen de beneficio razonable para las empresas. La formación de las tarifas compete habitualmente a las organizaciones profesionales de cada Estado

(40) DO L 194, de 6-8-1986.

(41) DO L 334, de 24-12-1977.

miembro (42), no debiendo los precios de los transportes particulares «separarse excesivamente de las mismas».

El Reglamento de 1977 debía ser revisado antes de 1984, para lo cual la Comisión confeccionó diversos estudios con vistas a la generalización del sistema de tarifas de referencia (43). No obstante, las iniciativas en este sentido no han prosperado, por lo que un Reglamento de 1983 proroga, con algunos cambios, el de 1977 (44).

La normativa comunitaria en materia de tarifas del transporte no atañe, pues, por el momento, a las tarifas aplicables a transportes nacionales, ámbito al que se restringen las competencias tarifarias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, sólo las autoridades centrales deberán plegarse a estas disposiciones (junto con las asociaciones de transportistas) a la hora de optar por uno u otro sistema de tarificación y aplicarlo en la práctica (ver arts. 17 y ss. del PLOTT).

D. Armonización de las condiciones de competencia y regulación de la competencia en el sector del transporte

Como cualquier otra empresa en el entorno comunitario, las empresas de transportes deben cumplir las reglas que protegen la libre competencia de acuerdo con los artículos 85 a 94 TCEE. Pero, como sucede con frecuencia, la particularidad del transporte como actividad productiva ha hecho necesario definir un régimen especial en que se dan entrada a dichas peculiaridades. Un Reglamento de 1962 (45) excluyó los transportes de la aplicación del Reglamento 17, dictado para la ejecución de las disposiciones del Tratado en materia de acuerdos entre empresas y posiciones dominantes (46), en tanto que un segundo Reglamento establecía especiales condiciones de sujeción de los transportes terrestres a las normas de competencia (47). En los términos de este último Reglamento se considerarán incompatibles con el mercado común, y por tanto prohibidos, todos los acuerdos entre empresas, decisiones de asociación de empresas y prácticas concertadas susceptibles de afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o como consecuencia impedir, restringir o falsear el libre juego de la competencia en el interior del mercado común. El Reglamento ofrece una lista de categorías de acuerdos específicamente proscritos y, a continuación, establece ciertas excepciones en que los acuerdos podrán ser aceptados. Es en estas excepciones donde reside, precisamente, una de las principales diferencias entre el régimen general y el particular de vigilancia y defensa de la libre competencia. Tales acuerdos autorizados son los siguientes:

(42) Las condiciones de formación y aplicación de las tarifas de referencia se recogen en una Recomendación de la Comisión de 29-6-1978; DO L, de 26-7-1978.

(43) *Vid.*, por ejemplo, *Tarifas de référence pour le trafic de marchandises*, Comisión des CE, Serie «Estudes», Bruselas-Luxemburgo, 1982.

(44) Reglamento del Consejo 3567/1983, de 1-12-1983; DO L 359, de 22-12-1983.

(45) Reglamento 141; DO 124, de 28-11-1962.

(46) *Vid. supra*, el capítulo dedicado a la política de defensa de la competencia.

(47) Reglamento 1017, de 19-7-1968; DO L 175, de 23-7-1968.

— acuerdos, decisiones de asociación o prácticas concertadas que tengan por objeto o como consecuencia la aplicación de mejoras técnicas o la cooperación técnica en los supuestos (siete) enumerados por el Reglamento;

— acuerdos, decisiones o prácticas concertadas que tengan por objeto la agrupación de pequeñas o medianas empresas de transporte por carretera (menos de 1.000 Tm. de capacidad total de carga), o la financiación o adquisición en común de material de transporte directamente vinculado a la prestación de los servicios, siempre que ello resulte necesario para la explotación común de las agrupaciones. La capacidad total de carga del agregado no debe sobrepasar las 10.000 Tm.;

— acuerdos, decisiones de asociación o prácticas concertadas que contribuyan a mejorar la calidad de los servicios de transporte, promover la estabilidad de mercados sometidos a fuertes fluctuaciones, aumentar la productividad de las empresas o promover el progreso técnico o económico, siempre que se tengan en cuenta los intereses de los usuarios y sin que se impongan restricciones no justificadas a las empresas interesadas o se pueda eliminar la competencia.

En otro orden de cosas, y siguiendo la pauta general en la Comunidad a este respecto, el Reglamento 1017 no cuestiona la existencia de posiciones dominantes en el sector del transporte, pero prohíbe los abusos en que una empresa o empresas que disfrutan de esta situación privilegiada pudieran incurrir. Se consideran especialmente comprendidas en el concepto de abuso de posición dominante, y como tales quedan prohibidas, las siguientes prácticas:

— imponer de modo directo o indirecto precios o condiciones de transporte no equitativos;

— limitar la oferta de transporte y los hallazgos o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores;

— aplicar con relación a *partenaires* comerciales condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, situándoles por ello en desventaja en el terreno de la competencia;

— subordinar la conclusión de contratos a la aceptación por *partenaires* comerciales de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o en relación con los usos comerciales, no tengan vinculación con la prestación de transportes.

La participación de los Estados miembros en los procedimientos de control y eventual represión de actividades de entre las citadas es menor que la que se les reserva en otros ámbitos, ya que es la Comisión quien detenta plenas facultades de iniciación de los procedimientos, de oficio o por denuncia (art. 10), terminación de los mismos (art. 11), exclusión de la aplicación a determinados acuerdos (arts. 5.º, 12, 13, 14), solicitud de información y verificación (arts. 19, 21) y sanción (arts. 22 y 23). Ello no obsta para que las actuaciones deban conducirse «en estrecha y constante relación» con las autoridades competentes de los Estados miembros (art. 16) ni para que éstas, a petición de la Comisión, colaboren activamente en la verificación

ción de los datos que la Comisión juzgue oportuno. Tampoco impide, y éste es un tema controvertido en cuyo análisis no nos detendremos aquí (48), que los Estados miembros entablen los procedimientos pertinentes según sus respectivos Derechos internos con vistas a una protección de la libre competencia en el marco estatal.

Estas competencias que, en definitiva, se reducen a la cooperación con la Comunidad Europea en la gestión de funciones de control, están atribuidas en nuestro ordenamiento a las autoridades estatales, tanto en procedimientos administrativos como, lógicamente, en la vía jurisdiccional. La Comunidad de Extremadura, por consiguiente, verá limitadas sus funciones en virtud del Reglamento que nos ocupa a la posibilidad de denunciar ante las autoridades centrales, a fin de que éstas, en su caso, cursen la denuncia a las instancias comunitarias, las prácticas contrarias a la libre competencia en el sentido del Reglamento 1017 que puedan tener lugar en el territorio extremeño o que afecten a intereses de empresas extremeñas.

Es también importante hacer notar que las empresas públicas y aquéllas a las cuales los Estados miembros (o sus entidades territoriales o institucionales) concedan derechos especiales no podrán adoptar ni mantener ningún tipo de medida contraria a las disposiciones del Reglamento 1017. Asimismo, las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general se habrán de acomodar a lo previsto en el Reglamento en tanto en cuanto ello no implique el cumplimiento, de hecho o de derecho, de la misión que les haya sido encomendada. Las empresas que respondan a esta caracterización en la Comunidad de Extremadura deberán respetar, pues, los preceptos expuestos, so pena de ser objeto de una denuncia por parte de «personas físicas o jurídicas que hagan valer un interés legítimo» o de un procedimiento de oficio emprendido por la Comisión.

Aparte de la anterior normativa, y para asegurar que la competencia entre empresas de transporte no resulta falseada en el funcionamiento real del mercado, la Comunidad ha dictado una serie de medidas encaminadas a evitar las distorsiones que podría acarrear la existencia de situaciones de hecho dispares entre sí. El bloque dispositivo elaborado en este aspecto tiene su fundamento en una importante Decisión del Consejo relativa a la armonización de «ciertas disposiciones que inciden sobre la competencia en el campo de los transportes» (49). Esta Decisión, cuya vocación es la de norma-marco, proponía la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en tres áreas: fiscalidad, normativa social e intervención de los poderes públicos. Del conjunto de acciones así previstas, sólo algunas han visto la luz hasta el momento:

1. En materia fiscal, donde los avances han sido menores que en otros sectores, sólo se ha dictado una Directiva que regula la admisión en franquicia del carburante contenido en los depósitos de los vehículos (50). Como presumible línea de evolución futura, la Comunidad se muestra interesada en lograr que los impuestos que gravan los diferentes modos de

(48) *Vid. infra*, el capítulo dedicado a la política de defensa de la competencia.

(49) Decisión del Consejo 65/271, de 13-5-1965.

(50) Directiva 68/297, de 19-7-1968. La última modificación de esta Directiva se produjo el 8 de julio de 1985.

transporte reflejan los distintos costes de las infraestructuras utilizadas en cada uno de ellos. En este campo, las competencias implicadas son de titularidad estatal, por lo que no se producirá alternación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. En el apartado de armonización de las legislaciones sociales, la atención de la Comunidad se ha centrado en la homologación de los tiempos de conducción y reposo de las tripulaciones de los vehículos de transporte (51). No consideramos preciso insistir en un mayor comentario de estas disposiciones, toda vez que las mismas tienen su correlato, dentro del ordenamiento español, en un Real Decreto de julio de 1984 (52). Si debe aclararse, sin embargo, que este Real Decreto estipulaba unas condiciones equiparables a las contenidas en el Reglamento comunitario 543/1969, derogado por el nuevo Reglamento 3820/1985 a partir del 29 de septiembre del año en curso, fecha de su entrada en vigor. Ello supone que las indicaciones del Real Decreto que no se ajusten al nuevo texto deberán dejarse inaplicadas por las autoridades españolas desde dicha fecha. En realidad, cabría incluso sostener la no aplicabilidad de la totalidad del Real Decreto desde la incorporación de España a la Comunidad, puesto que, como hemos afirmado en otro lugar de este informe (53), los Reglamentos comunitarios no pueden sufrir ninguna clase de desarrollo interno para evitar, entre otros daños, la inseguridad jurídica de los justiciables, los cuales podrían verse confundidos en cuanto al origen de la obligación que en su caso se les imponga. En tal sentido, el Real Decreto de 1984 podría calificarse de desarrollo *ex ante* de la norma comunitaria y, por tanto, de no aplicable por efectos de una «inaplicabilidad sobrevenida» a consecuencia de la entrada en vigor del Acta de Adhesión.

Las competencias en que incide la regulación comunitaria en materia de condiciones sociales del transporte son fundamentalmente de titularidad estatal. Ahora bien, las autoridades autonómicas deberán conocer esta regulación en el contexto de sus funciones de inspección, ya sean éstas propias (R. D. 2965/1981) o delegadas (mismo R. D. y arts. 204 y 205 PLOTT). De todos modos, debemos reiterar que la fuente de conocimiento de estas disposiciones será el propio Reglamento comunitario, dado que no se consiente, desde la legalidad comunitaria, la publicación de los Reglamentos en gacetas oficiales nacionales (salvo que se haga constar expresamente que la publicación es a título puramente informativo) ni su desarrollo.

El cumplimiento de las prescripciones del Reglamento 3820/1985 se llevará a cabo por mediación de los tacógrafos que, desde 1970, se han instalado en los vehículos de transporte por carretera para tal fin. El panorama en este terreno es idéntico al del apartado precedente: existencia de una normativa al respecto en España (54), reciente derogación del Reglamento

(51) Recientemente se ha adoptado un nuevo Reglamento, el 3820/1985, de 20-12-1985; DO L 370, de 31-12-1985, que sustituye al Reglamento 543/1969 y prevé la renegociación del Acuerdo AETR en el que la Comunidad participa a través de los Estados miembros, y la consiguiente modificación del Reglamento 2829/1977, que dispone la aplicación a la Comunidad del citado Acuerdo.

(52) Real Decreto 1270/1984, de 3 de julio.

(53) *Vid., infra*, el capítulo dedicado al ordenamiento jurídico comunitario.

(54) Real Decreto 2916/1981.

Comunitario que regía originariamente (55), etc. Por ello, no repetiremos aquí lo que más arriba exponíamos. Lo que, por el contrario, ofrece cierto interés para la Comunidad de Extremadura, a los efectos de información de sus autoridades competentes y de los transportistas, es el tratamiento dado por el Acta de Adhesión a este Reglamento. El texto del punto 4, Anexo XXXII, del Acta de Adhesión, que transcribimos literalmente, reza como sigue:

«a) Para los vehículos matriculados en España por primera vez antes de la adhesión y que efectúen transportes nacionales que no sean el transporte de materias peligrosas, la instalación del aparato de control se realizará progresivamente en las siguientes condiciones:

— para los vehículos destinados al transporte de viajeros, el aparato de control tendrá que ser instalado y utilizado respectivamente durante el año 1986 en los vehículos matriculados por primera vez antes del 1.º de enero de 1972, durante el año 1987 en los vehículos matriculados por primera vez antes del 1.º de enero de 1977, y durante el año 1988 en los vehículos matriculados por primera vez entre el 1.º de enero de 1977 y el 1.º de enero de 1986;

— para los vehículos destinados al transporte de mercancías que no sean materias peligrosas, el aparato de control tendrá que ser instalado y utilizado, respectivamente, durante el año 1986 en los vehículos que tengan un peso máximo autorizado de 25 toneladas y más, durante el año 1987 en los vehículos que tengan un peso máximo autorizado de 14 toneladas y más, durante el año 1986 en los vehículos que tengan un peso máximo autorizado de seis toneladas y más, y durante el año 1989 en los vehículos que tengan un peso máximo autorizado comprendido entre 3, 5 y 6 toneladas.»

En términos competenciales, también la situación es paralela a la anterior, en la medida en que corresponden a las autoridades estatales las competencias normativas en que se encuadra este Reglamento (competencias que, lógicamente, se entienden atribuidas a la Comunidad Europea) y a la Comunidad Autónoma de Extremadura las funciones de inspección y sanción recogidas en el citado Real Decreto y en los correspondientes artículos del PLOTT.

3. Las ayudas concedidas por los Estados miembros (u otras entidades que ejerzan prerrogativas de poder público en su interior) a las empresas de transportes eran objeto ya de un artículo del tratado, el 77, que autorizaba las subvenciones derivadas de los gastos impuestos por motivos de coordinación o inherentes a la noción de servicio público. Las normas de desarrollo y ejecución de este artículo pueden clasificarse en dos grupos: normas relativas a la generalidad de modos de transporte y disposiciones específicas para el transporte por ferrocarril. Por las razones indicadas en el primer epígrafe del presente capítulo, nos ceñiremos en nuestro comentario a las primeras, dirigidas a todos los modos de transporte.

(55) El nuevo Reglamento es el 3821/1985, de 20-12-1985; DO L 370, de 31-12-1985.

Entre ellas, las más relevantes son dos Reglamentos que conciernen, respectivamente, a la acción de los Estados miembros en materia de las obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el campo de los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable, y a las ayudas que los poderes públicos podrán destinar a las empresas de transportes (56).

El primero de estos Reglamentos, denso en contenido, delimita el concepto comunitario de servicio público, precisando las obligaciones constitutivas del mismo que los poderes públicos no podrán exigir de las empresas de transportes más que bajo especiales circunstancias. No obstante, y a pesar de su importancia intrínseca, este Reglamento carece de interés a los efectos de este estudio, ya que su artículo 19-2 excluye de su ámbito de aplicación a «las empresas que realicen principalmente transportes de carácter local o regional». Aunque, ciertamente, la Comunidad de Extremadura es beneficiaria de competencias delegadas (actualmente o en el futuro) en cuanto a transportes que exceden el territorio autonómico, éstas atañen bien a los recorridos dentro de la propia Comunidad Autónoma (ver, por ejemplo, arts. 196 y 199 PLOTT), bien a la tramitación y propuesta de resolución de expedientes (ver art. 197 PLOTT), bien a la autorización e inspección de servicios públicos de acuerdo con la legislación estatal (ver R. D. 2965/1981, art. 4.º, en relación con art. 3.º). Se trata, en suma, de competencias de carácter ejecutivo o gestor, supeditadas a normas estatales, por lo que la Comunidad de Extremadura no se verá directamente implicada en la aplicación del Reglamento 1191/1969, si bien conocerá sus repercusiones al tener que desenvolverse en un marco dispositivo estatal respetuoso con los principios comunitarios en materia de servicio público.

El Reglamento 1107/1970, segundo de los anunciados, cumple la doble misión de extender a los transportes el régimen general sobre ayudas públicas a la economía configurado en los artículos 92 a 94 TCEE y de modular éste en atención a las particularidades del sector. En esquema, la regulación en este campo se estructura del modo siguiente. Las ayudas de los poderes públicos a las empresas de transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable se prohíben como norma general (art. 2.º del Reglamento en conexión con art. 92 TCEE). Ahora bien, ciertas ayudas, amparadas en el artículo 77 TCEE, podrán mantenerse en las condiciones que el Reglamento establece, bien que sometidas a los requisitos procedimentales del artículo 93 TCEE (arts. 2.º, 3.º y 5.º del Reglamento). Las ayudas que, en principio, se autorizan son las que se pueden derivar de la imposición a las empresas de transporte de medidas de coordinación o de servidumbre de servicio público, pero no en todos los casos, sino cuando se dé algunos de estos supuestos (57):

«1. En materia de coordinación de los transportes:

b) Hasta la entrada en vigor de una normativa común en materia de imputación de los costes de infraestructura, cuando las ayudas sean con-

(56) Reglamento 1191/1969, de 26-6-1969; DO L 156, de 28-6-1969, y Reglamento 1107/1970, de 4-6-1970; DO L 130, de 15-6-1970.

(57) Del texto del Reglamento hemos excluido los párrafos relativos a actividades de transporte no dependientes de las competencias extremeñas.

cedidas a empresas que tengan a su cargo los gastos relativos a la infraestructura que utilicen, mientras que otras empresas no tengan que soportar tales cargas; el importe de las ayudas así acordadas deberá valorarse teniendo en cuenta los costes de infraestructura que los transportes de la competencia no tengan que aportar.

c) Cuando las ayudas tengan como fin:

— bien facilitar la investigación de formas y técnicas de transporte más económicas para la colectividad;

— bien facilitar el desarrollo de formas y técnicas de transporte más económicas para la colectividad, debiendo limitarse estas ayudas a la fase experimental y no referirse a la fase de explotación comercial de estas formas y técnicas de transporte.

d) Hasta la entrada en vigor de normativas comunitarias relativas al acceso al mercado de los transportes, cuando las ayudas sean concedidas a título excepcional y provisional con el fin de eliminar, en el marco de un plan de saneamiento, una sobre capacidad que ocasione graves dificultades estructurales y contribuir así a responder mejor a las necesidades.

e) Cuando las ayudas sean acordadas a título provisional y tengan por objeto facilitar el desarrollo del transporte combinado, debiendo referirse dichas ayudas a inversiones para:

— la infraestructura,

— los equipamientos fijos y móviles necesarios para el transbordo.

2. En materia de compensación de servidumbres inherentes a la noción de servicio público; hasta la entrada en vigor de normativas comunitarias sobre la materia, cuando los abonos sean efectuados a empresas de transporte por ferrocarril, carretera o vía navegable para compensar las obligaciones de servicio público que sean impuestas por el Estado o las colectividades públicas correspondientes:

— (...),

— bien a las empresas o las actividades de transporte excluidas del campo de aplicación de este Reglamento (Reglamento 1191/1969).»

Si hemos reproducido íntegramente el texto del artículo 3.º del Reglamento 1107/1970, ello se justifica en el hecho de que sus disposiciones interesan directamente a las competencias autonómicas. Los Reales Decretos de Transferencia de Funciones a la Comunidad de Extremadura para nada aluden a la posibilidad de que los poderes públicos compensen a las empresas de transporte que realicen servicios públicos deficitarios por causas imputables a las obligaciones propias del servicio público o a aquellas que sufran daños económicos a consecuencia de medidas de coordinación, pero tales facultades pueden considerarse implícitas en las funciones atribuidas. Aparte de lo que establecen al respecto diversas normas en vigor, el PLOTT se pronuncia en este sentido, al señalar que «cuando se realice la imposición de obligaciones de servicio público, ya consistan las mismas en

reducciones o bonificaciones tarifarias, o en la prestación de servicios o realización de actividades económicamente no justificados, la Administración (y aquí debe entenderse incluida toda entidad administrativa que sea responsable de la imposición de tales obligaciones) vendrá obligada a compensar a las empresas del coste de la obligación...» (art. 20-2). Por lo demás, ayudas de esta naturaleza podrían encontrar soporte jurídico en el artículo 7.º-10 del Estatuto de Extremadura, que atribuye a la comunidad Autónoma la competencia exclusiva para el fomento económico de la región. En cualquier caso, los proyectos de ayudas al sector del transporte que elabore la Comunidad Autónoma deberán ceñirse a lo previsto por el Reglamento 1107/1970, esto es, estar dirigidos a alguna de las actividades reseñadas y contar con el beneplácito de la Comisión, a la que deberán remitirse por mediación del Estado según el procedimiento del artículo 93 TCEE (58).

E. Procedimiento de consulta previa

Una Decisión del Consejo de 1962 (59) instituyó un sistema de consulta previa entre los Estados comunitarios para la adopción por parte de éstos de ciertas disposiciones en materia de transportes. La creación de este procedimiento responde, por una parte, a las previsiones de la cláusula *stand still* del artículo 76 TCEE y, por otra, a la necesaria aproximación de las legislaciones nacionales en que debe apoyarse la construcción de una política común, cualesquiera que sea el sector que ésta ordene. Según la citada Decisión, cuando un Estado miembro tenga la intención de dictar una norma en materia de transportes terrestres susceptible de «interferir de modo sustancial con la PCT» deberá comunicarlo por escrito y con antelación suficiente a la Comisión, notificándolo igualmente a los restantes Estados miembros. En el transcurso de los plazos fijados por la Decisión, tanto la Comisión (en forma de opiniones o recomendaciones dirigidas al Estado interesado) como los otros Estados miembros presentarán sus observaciones. El Estado interesado deberá esperar a que se agoten los plazos previstos por la Decisión para poner en práctica la medida proyectada, si bien, en caso de urgencia, el Estado podrá adoptar la disposición, informando a la Comisión y desarrollándose el procedimiento de consulta con posterioridad a la entrada en vigor de la norma en cuestión.

No se arbitra ningún tipo de actuación coercitiva a través del cual la Comisión pudiera paralizar definitivamente la introducción de una norma contraria a la PCT. Tales actuaciones podrán emprenderse cuando los Tratados o el Derecho derivado así lo determinen en situaciones específicas como falseamiento de la competencia, discriminación en razón de nacionalidad, etc., pero no con base en la Decisión que nos ocupa. Ello es coherente con el objetivo de este procedimiento, que pretende, como sucede con los utilizados en otros entornos materiales, proporcionar a la Comisión una mayor información y facilitar la resolución de potenciales conflictivos por el

(58) Para una exposición más detallada del procedimiento, ver el capítulo relativo a las ayudas públicas a la economía.

(59) Decisión del Consejo de 21-3-1962; DO C 23, de 3-4-1962.

camino de la negociación previa, sin que ésta excluya el recurso posterior a otros procedimientos más contundentes.

En principio, la Comunidad de Extremadura se halla vinculada por la Decisión que nos ocupa, en la medida en que detenta competencias que pueden concretarse en disposiciones de variado rango referidas a los transportes. Sin embargo, el *ratio* de aplicación de la Decisión (medidas susceptibles de interferir de modo sustancial con la PCT) hace suponer que las normas emanadas de las autoridades autonómicas habrán de someterse a consulta sólo en ocasiones excepcionales, y siempre por mediación de las autoridades estatales.

F. Disposiciones técnicas

La implantación de un mercado común de los transportes debe tener como resultado último el que un transportista puede ejercer su actividad y circular libremente en todo el territorio comunitario como si de un mercado interior se tratara. Para lograr este fin no sólo era necesario eliminar trabas procedentes de las diferentes estructuras de los mercados y políticas de transporte, sino que, al propio tiempo, debían suprimirse las dificultades de carácter técnico que se oponen al libre tráfico de los vehículos de transporte más allá de sus fronteras nacionales. En este orden de cosas son fundamentalmente dos los aspectos a considerar: infraestructuras, a las que dedicamos el siguiente epígrafe, y características de los vehículos.

El acervo comunitario es rico en disposiciones que han contribuido a la fluidez del transporte en la Comunidad mediante la armonización de las características técnicas de los vehículos. Esta labor armonizadora, que se explica antes que nada en el contexto de la eliminación de obstáculos técnicos a los intercambios comerciales, alcanza prácticamente a todos los elementos de los vehículos de carretera, por lo que no nos detendremos en su relación exhaustiva (60). Esta actitud favorable de las instituciones comunitarias no ha servido, pese a todo, para homologar algunas cuestiones de gran importancia en el sector, especialmente en lo tocante a pesos y dimensiones de los vehículos. La Comisión ha presentado diversas proposiciones al respecto que sólo en fechas recientes han sido sancionadas, aunque parcialmente, por el Consejo. Este, tras su reunión de 10 de mayo de 1984, solicitó de la Comisión un informe técnico sobre pesos y medidas de los vehículos y, más concretamente, sobre las soluciones que cabría dar a los problemas de los pesos sobre el eje motor. Partiendo del informe elaborado por la Comisión, el Consejo ha aprobado una primera Directiva que autoriza a circular libremente por el territorio de la Comunidad a camiones de cinco o seis ejes y un peso máximo en carga de 40 Tm. (44 Tm. para el transporte en contenedores) (61). Esta Directiva se aplica solamente al tráfico, no interesando por el momento a la fabricación industrial de los vehículos, que podrán ser construidos con otras características siempre que se dediquen al tráfico nacional.

(60) Una lista detallada puede encontrarse en *Legislation communautaire en matière d'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels*, Commission des CE, Luxembourg, 1984.

(61) Directiva del Consejo de 19-12-1984; DO L e, de 3-1-1985.

El consejo ha dictado otras disposiciones de menor relieve en torno a la armonización de características técnicas, entre las que cabe reseñar la Directiva que aproxima las legislaciones de los Estados miembros en materia de control técnico de los vehículos y sus remolques (62). En este campo, la Comunidad de Extremadura ejerce funciones de ejecución material de los procedimientos que establezca el Estado en su normativa (63), a lo estipulado a nivel comunitario. Consecuentemente, el impacto de esta Directiva sobre la competencia regional es mínimo, puesto que las autoridades autonómicas deberán limitarse a cumplir la legislación estatal de desarrollo.

Este conjunto normativo se completa con otras medidas, más heterogéneas, que abarcan desde el seguro de responsabilidad civil (64) a la primera Directiva sobre el carnet de conducir comunitario (65), pasando por las sucesivas normas relativas al horario de verano. Como quiera que tales disposiciones no afectan de modo directo a las competencias extremeñas, ya que es el Estado a quien corresponden las facultades normativas y ejecutivas en todas ellas, no entraremos en su comentario.

G. Infraestructuras

Las medidas adoptadas en el seno de la Comunidad Europea en materia de infraestructuras de transporte tienen en la actualidad un alcance mucho más restringido que las tomadas en relación con los mercados de transporte, lo cual no significa que no quepa esperar avances en un futuro más o menos inmediato. El objetivo de estas acciones sería la consecuencia de una red comunitaria por la que los transportes pudieran circular con facilidad y sin obstáculo de carácter técnico, ya sean éstos tipos de corriente eléctrica, anchos de vía, señalizaciones no homologadas a nivel comunitario, o «cuellos de botella» viarios.

Amén de un reducido grupo de disposiciones instaurando métodos o comités de consulta en materia de coordinación de las inversiones y de imputación de los costes de infraestructuras (66), poco más puede mencionarse en el plano legislativo. No obstante, el Consejo de Ministros de 10 de mayo de 1984, siguiendo las propuestas de la Comisión, llegó a un acuerdo de principio sobre ayudas para la promoción de inversiones en infraestructuras de interés comunitario, acuerdo que ha respaldado diversas intervenciones financieras de la Comunidad en proyectos realizados por los Estados miembros (67).

Puede presumirse con fundamento que todas estas cuestiones no revisiten especial interés si se las valora desde el enfoque de las competencias autonómicas, ya que la actuación de coordinación y apoyo de la Comunidad

(62) Directiva 77/149; DO L 47, de 18-2-1977.

(63) Ver Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre, y Real Decreto 2344/1985, de 20 de noviembre.

(64) Directiva 72/166; DO L 130, de 2-5-1972.

(65) Directiva 80/1263; DO L 357, de 31-12-1980.

(66) Pueden verse, por ejemplo, la Decisión de 20-2-1980; DO L 54, de 25-2-1978, y el Reglamento 1899/1984.

(67) Ver cuadro 1, en el que se relacionan, a título ilustrativo, los proyectos financiados por acuerdo del Consejo de 16-7-1985, con cargo a los Presupuestos de 1984.

Europea se concentra en proyectos que afecten a vías de interés comunitario. Caso de que alguno de estos proyectos se ubicara en el territorio, sin duda afectaría a alguna de las carreteras pertenecientes a la red de carreteras de interés general a cargo del Estado, puesto que la composición de ésta abarca todos los supuestos en que la ayuda comunitaria podría producirse:

— itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes convenios;

— itinerario de acceso a los principales pasos fronterizos;

— itinerarios de acceso a los puestos de interés general del Estado y a los aeropuertos de Interés General servidos por las líneas regulares de tráfico;

— itinerarios de enlace entre las Comunidades Autónomas peninsulares, a través de los principales núcleos de población del territorio del Estado, formando una red continua (R. D. 945/1984, de 28 de marzo).

A pesar de esta limitada relevancia, sería recomendable, en interés de una adecuada coordinación de las políticas de infraestructura a los tres niveles —autonómico, estatal, comunitario—, que las autoridades autonómicas siguieran de cerca la evolución de las actividades comunitarias en este terreno.

CUADRO N.º 1

Estados miembros	Naturaleza de los proyectos	Importe de la ayuda financiera (en millones de ecu)
Italia	Nuevo trazado de la línea ferroviaria Chiasso-Milán	8,5
Francia	Acceso al Mont Blanc (nueva carretera Le Fayet-Les Houches)	3,8
Grecia	Carretera Evzoni-Ahtnes-Kalamata	12,5
	Sección Variboli Schimarati	12,5
	Ferrocarril Larissa-Plati	2,4
Irlanda	Periférico de Shankill-Bray	4,2
R. F. de Alemania	Estación de selección de Nuremberg	3,5
Reino Unido	Autopista periférica de Londres	6,2
	— sección Leatherhead-Reigate	9,0
	— sección M4-M40	2,5
	Periférico de Sicup	8,1
	Acceso viario al puerto de Harwich (línea Colchester-Harwich)	1,7
Bélgica-Francia	Mejora de la vía navegable de Leie	
Países Bajos	Puente ferroviario de Dordrecht	

I. LA POLITICA INDUSTRIAL COMUNITARIA Y LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EXTREMADURA

El Estatuto de Autonomía de Extremadura atribuye a la Comunidad Autónoma la función ejecutiva en materia de «Industria, a efectos de impulsar el desarrollo económico de Extremadura» (art. 9.º-6). La Constitución en sus artículos 148 y 149 no menciona expresamente a la industria, algo distinto de lo que ocurre con la agricultura y ganadería, por lo que el referente constitucional utilizado para la transferencia competencial fue lo dispuesto en el apartado 13 del artículo 148-1, esto es, «el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional».

La competencia autonómica así enunciada, por el Estatuto, se concreta en la ejecución de tareas de muy diversa índole que van a verse afectadas, como tendremos ocasión de exponer más adelante, por la aplicación en España de lo que podríamos denominar política industrial comunitaria. Pero no va a ser únicamente este conjunto de disposiciones el que repercuta en las actuaciones que la Comunidad extremeña pueda llevar a cabo en relación con la industria, sino que también deberán ser consideradas otra serie de medidas adoptadas en el marco de políticas comunitarias de carácter horizontal, como la de medio ambiente, protección de los consumidores, defensa de la competencia, etc., tratadas todas ellas en otros capítulos del presente informe.

Antes de abordar el estudio de lo que se ha dado en llamar «política industrial comunitaria» hemos de hacer referenciencia a la inexistencia de la misma en sentido estricto, esto es, a la carencia, en la legislación comunitaria, de un bloque normativo que recoja el conjunto de disposiciones tendientes a regular el sector industrial, al contrario de lo que ocurre con el sector primario, para el que el propio Tratado prevé el establecimiento de una política agrícola común.

Ninguno de los artículos del Tratado CEE menciona la necesidad de aplicar normas comunes que unifiquen el funcionamiento de las industrias existentes en los distintos Estados miembros. Esta circunstancia se justifica en

la teoría mantenida por los firmantes del Tratado de Roma, según la cual, la constitución de un mercado común, con la consecuente eliminación de todo tipo de barreras aduaneras, sería suficiente para que se produjera una continuada expansión del sector, fundamentada en una óptima distribución de los factores de producción. Años más tarde, la crisis económica iniciada en la década de los setenta, y el desarrollo de las innovaciones tecnológicas, han dejado al descubierto la excesiva confianza, depositada por los redactores del Tratado, en los mecanismos del mercado. Las nuevas condiciones económicas han motivado que las Instituciones comunitarias se hayan visto obligadas a adoptar una serie de medidas dirigidas a ordenar el sector industrial, fomentando, por una parte, los subsectores punta, y reestructurando, por otra, los subsectores en crisis.

Todo lo dicho hasta el momento no implica que el Tratado CEE y el Derecho privado no contengan una extensa normativa aplicable a la actividad industrial, sino que dicha normativa emana de los grandes principios generales que inspiran el funcionamiento de la Comunidad. Así, podemos distinguir dos tipos de disposiciones que regulan el sector secundario comunitario; estas son:

- De carácter horizontal, basadas en lo dispuesto por el Tratado.
- De carácter vertical, dirigidas expresamente a los distintos subsectores productivos.

Sin embargo, no basaremos nuestra exposición, sobre la actuación comunitaria en la materia, en la clasificación citada, sino que tomaremos como esquema básico las realizaciones llevadas a cabo en relación con cada uno de los objetivos, fijados por la Comisión, para el desarrollo del sector.

2. DISPOSICIONES COMUNITARIAS REFERENTES A LA INDUSTRIA Y LAS COMPETENCIAS AUTONOMICAS DE EXTREMADURA

El punto de partida de las iniciativas emprendidas por la Comisión en el campo industrial podemos situarlo en el denominado Memorandum Colonna, transmitido por la Comisión al Consejo en 1970, con el fin de poner de manifiesto los problemas estructurales que habían ido surgiendo, así como de fijar un plan general de objetivos a medio y largo plazo, entre los que podemos destacar (1):

- Consecución de un auténtico mercado común.
- Establecimiento de un sistema jurídico, fiscal y financiero.
- Reestructuración de empresas.
- Resolución de los problemas relacionados con la transferencia de mano de obra y la adaptación de la industria.

(1) Commission des Communautés Européennes, *Trente ans de droit communautaire. Perspectives Européennes*, 1982, p. 515.

- Desarrollo de la solidaridad comunitaria hacia terceros países.

Debido a la falta de acuerdo entre los Estados miembros, este proyecto fracasó, por lo que fue necesario esperar hasta la celebración de la Cumbre de París de 1972, para que se alcanzara el compromiso de adoptar un programa de actuación común para la consecución de una base industrial única, hecho éste que se produciría un año más tarde cuando el Consejo aprobó, mediante Resolución de 17 de diciembre, el Primer Programa de Acción en el campo de la Política Industrial y Tecnológica (2), en el cual se consideran cinco aspectos fundamentales:

- Supresión de trabas técnicas a los intercambios.
- Apertura progresiva y efectiva del acceso a los mercados públicos de obras y suministros.
- Apoyo a las empresas competitivas a nivel europeo.
- Fomento de las industrias con tecnología avanzada.
- Constitución de un servicio encargado de favorecer la cooperación entre empresas comunitarias.

Como puede apreciarse, los objetivos perseguidos por uno y otro informe son bastante similares, con la diferencia de que en el primer caso se exponen de forma mucho más general, mientras que en el segundo se subrayan aspectos concretos de los anteriores. Así, para la consecución de un mercado común es necesario, entre otras acciones, suprimir las trabas técnicas a los intercambios mediante la armonización de las legislaciones técnicas e introducir a los mercados públicos dentro de las normas de competencia aplicando el principio de no discriminación. Del mismo modo, el proceso de reestructuración empresarial, que conlleva problemas de transferencia de mano de obra y de adaptación a nuevas tecnologías, debe ser abordado junto con el apoyo a las empresas competitivas y el fomento de las industrias de tecnología avanzada, con el fin de minimizar los costes sociales de la reconversión.

La Comunidad ha dirigido sus esfuerzos hacia la consecución de los objetivos mencionados, para lo cual se han adoptado un extenso número de normas de distinto rango, las cuales pueden ser agrupadas en distintas áreas que trataremos de exponer a continuación:

A. Normas tendentes al establecimiento de un mercado común

El establecimiento de un mercado común supone la libre circulación de todos los factores de producción (mercancías, personas y capitales) por el territorio de la Comunidad. Aunque las cuatro libertades que se desprenden de esta definición —libre circulación de mercancías, de trabajadores, de capitales y libertad de establecimiento y prestación de servicios— afectan de una u otra forma a la actividad industrial, es la primera de ellas la que pre-

(2) DOCE C 117, de 31-12-1973.

senta unas repercusiones más claras, además de constituir el fin primordial del Tratado CEE.

La libre circulación de mercancías, regulada en los artículos 9.º a 37 del Tratado CEE, conlleva el establecimiento previo de una unión aduanera, la cual comprende la eliminación, entre los Estados miembros, de todas las trabas arancelarias y contingentarias y aquellas de efecto equivalente, así como la adopción de una Tarifa Exterior Común (TEC) en sus relaciones con terceros países.

La aplicación en España de los principios rectores de esta libertad de circulación de mercancías va a afectar de forma clara y directa al funcionamiento de las empresas industriales extremeñas, acostumbradas a desenvolverse en un contexto mucho más proteccionista que el ofrecido por la Comunidad Europea. Sin embargo, las repercusiones sobre las funciones asumidas por la Comunidad Autónoma de Extremadura van a ser mucho menores, dado que la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado el «régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior» (artículo 149-1,10). No obstante, algunos de los aspectos regulados por el Tratado CEE y que no se refieren directamente a cuestiones aduaneras, sino a los efectos de la regulación interna de los Estados miembros sobre diferentes materias, en el comercio intracomunitario, si guardan relación con las tareas que pueden llevar a cabo las autoridades regionales. Por todo ello, no profundizaremos en el contenido de la legislación comunitaria que instaura el régimen de libre circulación de mercancías, centrándonos exclusivamente en aquellos puntos de interés para la Junta de Extremadura.

Como veíamos, el establecimiento de la libertad que comentamos implica la eliminación de todo tipo de trabas al comercio intracomunitario. Así, la desaparición de los derechos aduaneros y las restricciones cuantitativas se ha producido sin ninguna clase de problemas, tanto en la constitución de la Comunidad de los Seis como en las sucesivas ampliaciones, debido fundamentalmente a que dichos instrumentos forman parte del proteccionismo clásico y, por tanto, su existencia es claramente detectable.

Por el contrario, las denominadas tasas y medidas de efecto equivalente, a las que hacen alusión los artículos 12 y 30 TCEE, respectivamente, plantean mayores dificultades debido a la indefinición del concepto y a la existencia de multitud de clases diferentes.

Para definir el término «tasa de efecto equivalente» hemos de recurrir a la interpretación del Tribunal de Justicia, según la cual, «toda carga pecuniaria, por pequeña que sea, impuesta de forma unilateral, cualesquiera que sea su aplicación y su técnica, que grave las mercancías nacionales o extranjeras a causa del cruce de la frontera, si no es un derecho de aduana propiamente dicho... Y aunque no beneficie al Estado ni tenga ningún efecto discriminatorio o protector» (3) será considerada como tal. De esta definición hay que excluir, por una parte, «las imposiciones en el sentido de los artículos 95 y siguientes y, en especial, las que recaen en la misma forma,

(3) A. MATTERA, «La libre circulación de mercancías en el interior de la CEE», en *Economía industrial*, núm. 234, noviembre-diciembre 1983, p. 55.

en el interior de un Estado, en productos similares o comparables sea cual sea su origen», y por otra, «aquellas que tienen por objeto compensar dichas imposiciones internas» (4). Los artículos citados tratan de evitar que las barreras aduaneras sean sustituidas por barreras fiscales, para lo cual prohíbe todo tipo de discriminación y de doble imposición en cuanto a los impuestos indirectos, y, asimismo, manifiesta la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales en la materia.

En segundo término, podrán ser consideradas como medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas «toda reglamentación nacional susceptible de obstaculizar, directa o indirectamente, actual o potencialmente, los intercambios intracomunitarios» (5). Este tipo de medidas constituyen uno de los principales problemas con que se enfrenta la Comunidad, puesto que al presentar peculiaridades muy distintas, se elimina la posibilidad de abordarlas desde una perspectiva uniforme. Entre todas las prácticas que pueden ser consideradas como medidas de efecto equivalente podemos destacar varias categorías (6):

— Las disposiciones que regulan la comercialización de los productos, en especial las que se refieren a aspectos cualitativos como la forma, dimensión, peso, composición, presentación, etc., aunque sean aplicables indistintamente a productos nacionales e importados. Estas disposiciones son adoptadas alegando proteger la salud y seguridad de los consumidores, justificaciones perfectamente loables si no son desvirtuadas con el fin de cerrar el mercado nacional a la comercialización de determinados productos (7).

En este mismo contexto podemos englobar las normativas nacionales que fijan las características técnicas que deben reunir los productos industriales. Las diferencias existentes en este tipo de normativa, entre los distintos Estados, han provocado al establecimiento de lo que podríamos denominar «fronteras técnicas», que vienen a reemplazar las trabas aduaneras abolidas por el Tratado. Su eliminación resulta imprescindible, pero el articulado de la norma fundacional comunitaria no establece ningún precepto destinado, específicamente, a resolver este problema, por lo que la base jurídica, necesaria para que las Instituciones comunitarias adopten las medidas oportunas, es preciso buscarla en artículos de carácter general. En este sentido, el artículo 100 TCEE dispone que «el Consejo adoptará, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, Directivas para la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común».

Desde comienzos de los años sesenta, la Comisión se ha mostrado interesada en la resolución de este problema. En 1961 dirigió un cuestionario a los gobiernos nacionales con el fin de, en base a sus opiniones, adoptar un

(4) *Ibidem*.

(5) TJCE, Sentencia Dassonville, Rec. 1974, p. 837.

(6) Seguimos lo expuesto por A. MATTERA, «La libre circulación...», *op. cit.*, pp. 61 y ss.

(7) *Vid-supra*, *Defensa del consumidor y usuario*.

programa de acción, lo cual no se produciría hasta mayo de 1969 (8). El mencionado programa reviste la forma de una decisión-marco y cuatro resoluciones, dos de las cuales prevén un calendario de aprobación de numerosas Directivas de armonización, ocupándose otra de ellas del procedimiento de adaptación al progreso técnico de las Directivas aprobadas y la última al reconocimiento recíproco de los controles. Por su parte, la Decisión-marco fija los términos de un acuerdo relativo al mantenimiento del *statu quo* y del proceso de información a la Comisión.

Esta labor de armonización puede considerarse fructífera, habiendo sido adoptadas, hasta la fecha, alrededor de doscientas Directivas por el Consejo y más de sesenta por la Comisión, tendentes estas últimas a adaptar a los nuevos adelantos técnicos las anteriores. Naturalmente, la mención y análisis de todas y cada una de ellas resulta imposible en un estudio de estas características (9), por lo que nos limitaremos a reseñar, al menos, los productos para los que existe normativa de armonización. Estos son:

- Aparatos elevadores y ascensores.
- Aparatos a presión.
- Abonos.
- Instrumentos de medida y control de metrología.
- Material eléctrico.
- Materiales y maquinaria para obras.
- Sustancias peligrosas.
- Textiles.
- Productos alimentarios.
- Tractores agrícolas.
- Vehículos a motor.
- Ciclomotores y motocicletas.
- Nivel de azufre y plomo en combustible.
- Productos cosméticos.
- Vidrio cristal.
- Productos farmacéuticos.

La gran actividad legislativa desarrollada por las Instituciones comunitarias no ha conseguido eliminar las «fronteras técnicas» a que hacíamos referencia, dado que cada día varían los productos disponibles en el mercado, así como los procesos de producción. Por ello, ha sido necesario arbitrar un mecanismo que permita la armonización de las disposiciones técnicas antes de que éstas se produzcan. En este sentido, el Consejo aprobó, en marzo de 1983, la Directiva 83/189/CEE, que estipula un procedimiento de información en el ámbito de las normas y reglamentaciones técnicas (10). Dicha Directiva establece que la Comisión y los organismos nacionales de normalización de todos los Estados miembros serán informados anualmen-

(8) DOCE C 76, de 17-5-1969, modificada y ampliada por Resolución de 21 de mayo de 1973 (DOCE C 38, de 5-6-1973).

(9) *Vid. supra, Defensa del Consumidor y usuario y Protección del medio ambiente*, en los que se analizan gran número de estas Directivas. En este sentido resulta de interés el estudio realizado por C. DE LAS HERAS y A. RAMBLA, «La aplicación en España de la legislación comunitaria en materia de productos e instalaciones industriales», en *DA*, núm. 201, julio-septiembre 1984.

(10) DOCE L 109, de 26-4-1983.

te acerca de los programas de normalización establecidos por cada país. Los mencionados programas deberán indicar si las normas a adoptar son:

- Transposición integral de disposiciones internacionales o europeas modificadas.
- Transposición de disposiciones internacionales o europeas.
- Nuevas normas nacionales.
- Modificaciones de las normas nacionales existentes.

Por otra parte, los Estados miembros deben comunicar, de forma inmediata a la Comisión, todo proyecto de regulación técnica, junto con una breve explicación de las razones que inducen a su adopción, disponiendo ésta de un plazo de tres meses para remitir sus observaciones o de seis para solicitar su modificación, o bien de un periodo de un año para elaborar una proposición de Directiva, para su aprobación por el Consejo y, por consiguiente, su aplicación en todos los Estados miembros.

La Comisión, consciente de que el procedimiento brindado por el artículo 100, aunque útil, no era el más adecuado para la complejidad y lentitud del proceso, propuso al Consejo, en una Comunicación de 31 de enero de 1985 (11), un nuevo enfoque en materia de armonización técnica, que fue aprobado por éste en dos etapas, la primera de las cuales se limita a la prolongación de las Conclusiones del Consejo de 16 de julio de 1984, en las que se fijan los principios fundamentales de la política de normalización, esto es:

- Compromiso de los Estados miembros de proceder permanentemente al examen de las reglas técnicas aplicables en su territorio de *iure* o de *facto*, con el fin de eliminar las ya superadas o superfluas.
- Compromiso de los Estados miembros de asegurar el reconocimiento recíproco de los resultados de las pruebas, instaurando, cuando sea necesario, reglas armonizadas en lo que se refiere al funcionamiento de los organismos de certificación.
- Mantenimiento del reenvío a las normas prioritariamente europeas y, si es necesario, nacionales, para definir las características técnicas de los productos.
- Fortalecimiento, a nivel europeo, de la capacidad de normalización, en vistas, por una parte, a la armonización legislativa comunitaria y, por otra, al desarrollo industrial de nuevas tecnologías.

La segunda fase, basada en la Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985 (12), establece un esquema de Directiva de armonización que no pretende ser un texto jurídico elaborado, sino un modelo en el que figuran todos los aspectos necesarios para proceder a la armonización, con lo cual la Comisión sólo tendrá que completar este modelo con las peculiaridades de cada producto (13).

(11) COM (85) 19 final.

(12) DOCE C 136, de 4-6-1985.

(13) Este proceso de normalización debe ser concluido en 1992, según establece el *Libro blanco sobre el mercado interior*, COM (85) 310 final.

En el marco del reparto competencial establecido entre el Estado y las Comunidades Autónomas corresponderá al primero la tarea de adopción de normas de esta índole, debiendo cumplir los requisitos establecidos en la legislación comunitaria. Por ello, y de cara a nuestra adhesión a las Comunidades Europeas, el Gobierno de la nación ha aprobado el Real Decreto 1614/1985, de 1 de agosto, por el que se ordenan las actividades de normalización y certificación. Dicho Real Decreto asigna al Ministerio de Industria y Energía la mayor parte de las funciones en la materia, y crea el Consejo Superior de Normalización como órgano superior y consultivo del Gobierno en este terreno, en el cual podrá participar un representante designado por cada Comunidad Autónoma que así lo acuerde.

Las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia industrial, según tuvimos ocasión de mencionar en el epígrafe anterior, se limitan a la ejecución de la legislación del Estado, lo cual excluye a las autoridades regionales del proceso de toma de decisiones en cuestiones técnicas. No obstante, la Junta de Extremadura ejerce tareas de inspección de productos y establecimientos industriales, que le han sido transferidas por distintas normas. Así, las autoridades extremeñas realizarán la verificación de controles y funciones de metrología, al haber asumido las competencias de las Direcciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía sobre «tramitación de expedientes, inspecciones en materia de normalización y verificación, contrastación y control en las materias a que se refieren las disposiciones que figuran en el Anexo II» (14), entre las que se incluyen las relativas a: aparatos elevadores, aparatos elevadores para obras, plantas e instalaciones frigoríficas, almacenamiento de productos químicos, metales preciosos, fibras textiles artificiales, pesas y medidas, etcétera, hasta un total de 34. Por otra parte, en base al Real Decreto 1136/1984, de 29 de febrero, han sido traspasadas funciones en el campo de la seguridad industrial, de las inspecciones técnicas y revisiones periódicas de los vehículos automóviles, y el medio ambiente (15). Pero no todas las labores de inspección han sido asumidas teniendo como marco jurídico la competencia estatutaria sobre industria (art. 9.º-6), sino también, tomando como referente las competencias ejercidas en materia de comercio interior y defensa del consumidor (art. 9.º-4) (16).

Como hemos visto, la legislación que la Junta de Extremadura debe aplicar en sus inspecciones es la estatal, la cual deberá homologarse a las Directivas comunitarias sobre el tema. La falta de adecuación de la normativa española a la comunitaria ha provocado las primeras quejas de la Comisión por incumplimiento de las autoridades españolas del Derecho comunitario, las cuales se refieren a etiquetado del calzado, homologación de artículos de acero inoxidable para servicio de mesa, botes de hojalata en contacto con productos alimentarios, normas de seguridad de aparatos electrodomésticos, etc. Algunas de estas quejas serán objeto de un recurso por incumplimiento (art. 169 TCEE), presentado por la Comisión ante el Tribunal de Justicia.

(14) Real Decreto 2579/1982, de 24 de julio.

(15) *Vid. supra*, Protección del medio ambiente.

(16) *Vid. supra*, Defensa del consumidor y usuario.

Esta Institución comunitaria, el Tribunal de Justicia no ha estado ajeno a los problemas planteados para la constitución del mercado común, por las divergencias existentes en las reglamentaciones nacionales sobre aspectos técnicos y comerciales de los productos industriales. Son muy numerosas las Sentencias emitidas sobre estas cuestiones, por lo que el análisis de las mismas excedería con mucho de los límites y objetivos del presente estudio. Únicamente haremos referencia a la más importante y conocida, la denominada Sentencia Cassi de Dijo (17), la cual ha delimitado claramente la aplicabilidad de las normas nacionales como trabas al comercio intracomunitario, al afirmar que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro debe ser admitido en principio en el mercado de cualquier otro Estado miembro, incluso si este producto es fabricado según unas prescripciones técnicas o cualitativas diferentes de las impuestas para sus propios productos. Sin embargo, el Tribunal reconoce la capacidad de los Estados para dictar, en ausencia de normativa comunitaria, aquellas disposiciones necesarias sobre la materia para satisfacer unas exigencias imperativas como la eficacia de los controles fiscales, la protección de la salud pública, la lealtad de las transacciones comerciales y la defensa de los consumidores (18).

— Una segunda categoría de medidas de efecto equivalente son las reglamentaciones nacionales en materia de precios, que fijan máximos o mínimos, que limitan los márgenes de comercialización, etc., en la medida en que puedan provocar restricciones comerciales. Estas restricciones se producirán en función del nivel al que sean fijados los precios. Así, si el precio máximo no cubre los costes de los productos importados, o bien, el precio mínimo es superior al que obtendría en el mercado dicho producto importado, eliminando la ventaja comparativa, se está dificultando, o incluso impidiendo, la comercialización de los productos provenientes de otros Estados en el interior del mercado nacional, favoreciendo de esta forma la producción interna.

La Comunidad Autónoma de Extremadura ha asumido las competencias en materia de intervención de precios (19), que ostentaban las Comisiones Provinciales de Precios, en cuanto a los regímenes de precios autorizados y comunicados de ámbito provincial (leche fresca; abastecimiento de agua; clínicas, sanatorios, hospitales y sociedades médicas; etc.), las tarifas de los servicios públicos de competencia local y la fijación de los formatos, precios y pesos máximos del pan común. Estas funciones ejercidas por las autoridades regionales podrían ser consideradas como medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas y, por tanto, contrarias al Tratado, en concreto a su artículo 30.

Sin embargo, es necesario hacer algunas matizaciones para evaluar las repercusiones en términos adecuados. La función asumida por la Comuni-

(17) TJCE, Sentencia Rewe-Zentral, Rec. 1979, p. 649.

(18) *Vid. A. MATTERA, «L'Arret "Cassis de Dijon": Une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur», en Revue du Marché Commun* núm. 341, noviembre 1981.

(19) Real Decreto 2312/1982, de 24 de julio.

dad Autónoma se limita a los precios autorizados y comunicados de ámbito provincial, los cuales se refieren en su mayoría a la prestación de servicios en el marco local, es decir, que por sus características no pueden ofrecerse fuera del territorio autonómico ni ser importados. De este modo, al no ser «bienes objeto de comercio», la disposición comentada no les es de aplicación en la medida en que no pueden obstaculizar el comercio intracomunitario. Por el contrario, en cuanto a la fijación del precio de la leche fresca o el pan común, el planteamiento no puede ser el mismo, puesto que en una región fronteriza como Extremadura, la fijación por parte de la Administración del precio de estos bienes sí puede tener efectos en el comercio, por lo que será necesario liberalizar la formación de sus precios.

— La Tercera categoría a la que haremos alusión la constituyen las restricciones aplicadas por los Estados miembros en la contratación en los mercados públicos. En este sentido no es mucho lo conseguido, únicamente han sido aprobadas una serie de Directivas destinadas a la asignación en los mercados de obras y suministros (20).

En otro orden de cosas, y continuando con las disposiciones relativas a la consecución de un mercado común, abordaremos la regulación de la libertad de establecimiento y prestación de servicios. Recogida por el Tratado en los artículos 52 a 66, se sustenta fundamentalmente en el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, constituyendo una de las facetas de la libre circulación de personas, referida a aquellas que realizan actividades independientes, es decir, no asalariadas (21).

El artículo 52, referido a la libertad de establecimiento, más que instituir-la, establece el principio de supresión progresiva de las restricciones durante el periodo transitorio. El segundo párrafo del mismo, puntualiza que esta libertad «comporta el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como a la constitución y gestión de empresas, y principalmente de sociedades..., en las condiciones definidas por la legislación del país de establecimiento para sus propios ciudadanos, bajo reserva de las disposiciones relativas a los capitales». Estas disposiciones relativas a los capitales tratan de instaurar la cuarta libertad comunitaria, la libre circulación de capitales, pero no han sido excesivos los logros conseguidos, lo cual está en consonancia con los términos poco categóricos utilizados por el propio Tratado CEE en los artículos 67 a 73. No abordaremos, en este informe, dichos preceptos, dado que en el contexto que nos ocupa las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura no presentan ninguna relevancia al reservar, la Constitución española, al Estado la competencia exclusiva en materia de sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad (art. 149-1, 11).

Por su parte, el artículo 59, dedicado a la prestación de servicios, trata de suprimir las restricciones. En este caso, el texto del Tratado sí define lo

(20) Dadas las repercusiones de estas Directivas en las competencias autonómicas, hemos dedicado un epígrafe independiente a esta materia. Vid. punto III de este capítulo.

(21) Vid. *infra* capítulo relativo a «Aspectos sociales», en lo relativo a la libre circulación de trabajadores asalariados.

que debe entenderse por servicios, aunque de forma residual, en los siguientes términos: «prestaciones facilitadas normalmente contra remuneración, en la medida en que no están regidas por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas». Dispone, asimismo, que «sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo al derecho de establecimiento, el prestatario puede, para la ejecución de su prestación, ejercer, a título temporal, su actividad en el país donde la prestación es realizada, en las mismas condiciones que dicho país impone a sus propios ciudadanos» (art. 60 TCEE).

Estos principios generales no están exentos de limitaciones, las cuales, recogidas en los artículos 55 y 66 TCEE, se refieren a las actividades que participen, aunque sea de manera ocasional, en el ejercicio de la autoridad pública, así como a los regímenes especiales para extranjeros justificados por razones de orden público, seguridad pública y salud pública. En el primer caso, el ejercicio de la autoridad pública, el Tratado no define este término, por lo que tenemos que remitirnos a la posición mantenida por el Tribunal de Justicia. Según éste, deberá ser entendido de forma restrictiva, como todo principio que coarta una libertad, y sólo será aplicable a aquellas actividades «en las que se ponen de manifiesto unas prerrogativas exorbitantes del derecho común, unos privilegios de poder público o unos poderes de coerción que se imponen a los ciudadanos» (22), estando, por supuesto, fuera de esta definición las actividades que se reservan los propios Estados, dado que los nacionales también están excluidos (23). En el segundo supuesto, la regulación comunitaria es la misma que se aplica a la libre circulación de trabajadores asalariados, ya comentada (24).

La puesta en práctica de esta libertad hay que tener en cuenta la gran complejidad de la misma, pues abarca actividades tan diferentes como comercio, industria, artesanía, profesiones liberales, etc. Por ello, el Tratado CEE sólo traza las directrices a seguir, siendo el Consejo quien establecería los programas generales para la libertad de establecimiento y la prestación de servicios (arts. 54-1 y 63 TCEE, respectivamente). Estos, aprobados el 18 de diciembre de 1961, concretan que personas y sociedades pueden beneficiarse, dan una serie de ejemplos de disposiciones y prácticas nacionales a suprimir y fijan los plazos dentro de los cuales debe realizarse la liberalización.

Pero estos programas no poseen carácter vinculante, por lo que para suprimir las restricciones existentes era necesario recurrir a normas jurídicas vinculantes como la Directiva. Entre ellas podemos distinguir:

— Directivas de liberalización, adoptadas durante el periodo transitorio, con el fin de suprimir las medidas y actuaciones discriminatorias. Esto se consiguió en un importante número de sectores, pero no en todos, lo cual provocó que, en 1974, un tribunal belga presentara ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo una cuestión prejudicial acerca de la aplicación directa

(22) Vid. E. CEREXHE, *Le Droit Européen: la libre circulation des personnes et des entreprises*, Ed. Nauwelaerts, 1982, p. 62.

(23) *Ibidem*, p. 59.

(24) Vid. *infra*, «Aspectos sociales».

del artículo 52 del Tratado una vez transcurrido el periodo transitorio. El Tribunal de Justicia señaló que las disposiciones del Tratado priman sobre las nacionales, de ahí que no sea necesario jurídicamente que se hayan suprimido formalmente aquellas condiciones que puedan ser causa de discriminación. Sin embargo, para que la situación sea más clara para los interesados, los Estados miembros tienen que suprimirlas (24). Tras esta Sentencia y otra similar sobre el artículo 59 (25), este tipo de Directivas pasó a tener una importancia superflua.

— Directivas sobre el reconocimiento mutuo de títulos y diplomas. Dictadas con base al artículo 57-1 TCEE van dirigidas a la armonización de las formaciones requeridas para ejercer cualquiera de las profesiones liberales. La técnica adoptada, para cumplir el fin que se perseguía, fue enumerar en las diferentes Directivas los diplomas de los otros Estados miembros que han de ser reconocidos, definiéndose simultáneamente las exigencias mínimas sobre duración y contenido de los estudios. Hasta la fecha se han adoptado medidas referidas a los médicos, enfermeras, dentistas, comadronas, veterinarios, abogados, arquitectos y farmacéuticos.

— Directivas de armonización del Derecho de sociedades. El objetivo que se pretende, en este caso, según contempla el artículo 54-3,g) TCEE, «es proteger los intereses tanto de los asociados como de terceros».

Las repercusiones de estas disposiciones y principios sobre las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura se van a manifestar fundamentalmente en las funciones ejercidas por la Junta en materia de instalación, ampliación y traslado de industria (26), las cuales se refieren a todo tipo de establecimientos industriales excepto a:

— Industrias de fabricación de armas y explosivos.

— Industrias que formalmente fabriquen material de guerra, así como elementos específicos de la defensa.

— Autorización para transferencia de tecnología extranjera que corresponde al Estado.

— Industrias de sectores en reconversión que estén sometidas al régimen de autorización administrativa previa.

Correspondiéndoles asimismo las inscripciones practicadas en el Registro Industrial y Registros Especiales de la Comunidad Autónoma, cursando mensualmente comunicaciones al Ministerio de Industria y Energía.

Las industrias que deseen instalarse en Extremadura, o modificar sus instalaciones, deberán cumplir las disposiciones técnicas (seguridad, sanidad, protección del medio ambiente, etc.) aplicables a la rama de producción en que vaya a desarrollarse su actividad. Las prescripciones contenidas en estas disposiciones de carácter técnico serán las emanadas de las

(24) TJCE, Sentencia Reyners, Rec. 1974, p. 631.

(25) TJCE, Sentencia Van Binsbergen, Rec. 1974, p. 1299.

(26) Reales Decretos 2579/1982, de 24 de julio, y 1136/1984, de 29 de febrero.

Instituciones comunitarias, que tendrán que haber sido recogidas por las normas estatales que desarrollen la legislación comunitaria. Dichas normas nacionales, o en su caso las propias comunitarias, cuando no exista regulación interna o ésta no se adecúe a la de la Comunidad Europea, serán las que las autoridades autonómicas deban tener en cuenta para emitir sus informes, que sirvan posteriormente para la inscripción en el Registro Industrial (27).

Este mismo procedimiento será aplicable a las empresas españolas y a las extranjeras, en cumplimiento del principio comunitario de no discriminación por razón de nacionalidad, puesto de manifiesto, una vez más, por los artículos relativos a la libertad de establecimiento y prestación de servicios.

Las restantes Directivas comunitarias que regulan estas libertades, relativas al reconocimiento mutuo de título y diplomas y la armonización del Derecho de sociedades, no presentan ninguna vinculación con las competencias autonómicas, al ser ambas materias de exclusiva competencia estatal según el artículo 149-1,6 y 30 de la Constitución.

B. Medidas de apoyo a las empresas

El colectivo de empresas que han recibido una mayor atención es la pequeña y mediana empresa industrial y la artesanía. No es éste el momento de analizar en profundidad el importante papel que juegan las PYMES en la economía, tanto española como comunitaria; sólo apuntemos que, en la Comunidad de los Diez, representaban el 90 por 100 de las empresas y daban ocupación al 60 por 100 de la población activa. Por otra parte, a nadie se le oculta los diversos factores que actúan en su favor, como su gran capacidad de creación de empleo o su importante potencial innovador, aunque éstos se ven limitados por ciertas dificultades que, en época de crisis, se acrecientan, poniendo en peligro la existencia de muchas de estas pequeñas y medianas empresas.

Estas dificultades, a las que hacemos alusión, se centran en tres aspectos fundamentales (28):

— Formación e información de los responsables de las pequeñas y medianas empresas, referida especialmente a la apreciación correcta de las oportunidades de éxito de una nueva iniciativa; la adaptación, por el proceso innovador, a las condiciones cambiantes del mercado, la gestión cotidiana de la empresa para el futuro.

— Limitaciones financieras, dado que, a causa de su tamaño, se encuentran en una posición de debilidad frente a la banca o el Estado a la hora de que éstos confíen en un nuevo proyecto.

— Limitaciones legales (legislación fiscal, social, etc.) que, sin prejuzgar la justificación de su existencia, conllevan a veces un freno del espíritu de iniciativa.

(27) Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre.

(28) Commission des Communautés Européennes, *Les petites et moyennes entreprises et L'artisanat dans la CEE*, 1983, p. 20.

Las Instituciones comunitarias, conscientes de esta realidad, están adoptando disposiciones en distintos ámbitos que, sin ir dirigidas específicamente a las PYMES, representan sustanciales beneficios para ellas. Como dato anecdótico podemos señalar que el Parlamento Europeo declaró a 1983 «Año de la Pequeña y Mediana Empresa y la Artesanía», con el fin de llamar la atención acerca de las limitaciones con que se encuentran estas empresas.

Los resultados obtenidos por la política comunitaria de apoyo a las PYMES no han sido muy importantes, pero constituyen un primer paso que podrá irse desarrollando en un futuro próximo. Veamos brevemente los principales logros obtenidos y las previsibles líneas de actuación:

1. Cooperación empresarial. La única realización efectiva en este campo ha sido la creación, en 1973, de la «Oficina de aproximación de empresas» (BRE), a la que la Comisión ha asignado las siguientes tareas (29):

- poner en contacto empresas de los diferentes Estados miembros en la Comunidad, e incluso de algunos países terceros, que deseen cooperar o establecer contactos entre sí;

- transmitir a las empresas ciertas informaciones de carácter general;

- informar a las Instituciones comunitarias de los obstáculos que paralizan la cooperación entre las empresas;

- ejercer ciertas tareas de coordinación en materia de subcontratación.

Recientemente, la Comisión ha decidido la creación del «Business cooperation network» (BC-NET), dirigido a mejorar la competitividad de las empresas europeas, y especialmente de las PYMES, y destinado a convertirse en el principal instrumento de trabajo de la BRE. El marco de esta cooperación lo constituye una red de «consejeros de empresas», encargados de ayudar a la PYMES en materias tales como financiación, problemas técnicos o comerciales y subcontratación (30).

Por otra parte, se encuentra en tramitación una propuesta de Reglamento sobre la institución de una «Agrupación Europea de Interés Económico» que estará regida por una legislación comunitaria uniforme y facilitará la realización, por empresas de distintos Estados miembros, de actividades específicas comunes (31).

Estas iniciativas pueden representar un gran estímulo para las PYMES extremeñas, al facilitarles la cooperación con empresas de otros países europeos. Informaciones de este tipo podrían ser suministradas por la Junta a los empresarios establecidos en el territorio de la Comunidad Autónoma, en ejercicio de las funciones transpasadas por el Real Decreto 1155/1984, de 8 de junio, que comentaremos más adelante.

(29) COM (84) 169 final.

(30) Vid. *Boletín CE* 11-1985, p. 35.

(31) Este Reglamento ha sido recientemente aprobado, lo que permitirá Agrupaciones de este tipo a partir de 1989.

2. El segundo aspecto abordado es el incremento de los recursos financieros de las PYMES. En este sentido, en todas las políticas estructurales comunitarias se ha tenido en cuenta la difícil situación financiera de estas empresas. Del mismo modo, los instrumentos de préstamo y subvención de la Comunidad han dedicado una parte significativa de sus fondos a la financiación de estas empresas (ver cuadro adjunto).

Por otra parte, en una Comunicación de la Comisión al Consejo acerca de «la financiación comunitaria de la innovación en las pequeñas y medianas empresas» (32) se pone de manifiesto la necesidad de promover la modernización de las PYMES. Para ello se propone la instauración de los «Préstamos europeos de innovación», que completa el plan de desarrollo transnacional de infraestructuras de asistencia a la innovación (33).

Asimismo, la Comisión ha promovido la creación de la EVCA (European Venture Capital Association), la cual tendría como misión favorecer la difusión de una nueva forma de financiación en la Comunidad, muy desarrollada en Estados Unidos, basada en la cooperación entre las sociedades de capital-riesgo establecidas en los diferentes Estados miembros.

La primera de estas iniciativas, los préstamos europeos de innovación, no ha contado con el apoyo institucional que se esperaba, por lo que dicha idea ha sido abandonada. Por el contrario, la EVCA se encuentra en fase de experimentación, habiendo sido lanzados, hasta el momento, dos proyectos piloto, Euramtech y un consorcio de riesgos (*venture consort*).

En vista de lo anterior, las únicas acciones positivas son las llevadas a cabo por los fondos estructurales comunitarios (FEDER, FEOGA y FSE), que han sido tratados en sus capítulos correspondientes, por lo que no haremos mayor hincapié en ellos.

PRINCIPALES AYUDAS A LAS EMPRESAS EN LA CEE

Tipos de proyectos	Posibilidades de intervención de
Ayuda a las inversiones (industria, artesanado y servicios).	<ul style="list-style-type: none"> — Subvenciones del FEDER. — Agroalimentación: subvenciones del FEOGA. — Préstamos directos y préstamos globales: <ul style="list-style-type: none"> ● BEI. ● CECA. ● NIC.
Financiación de estudios de viabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> — Subvenciones del FEDER.
Ayudas a las inversiones en materia de ahorro energético y de energías alternativas.	<ul style="list-style-type: none"> — Préstamos directos y préstamos globales: <ul style="list-style-type: none"> ● BEI. ● NIC. — Apoyo comunitario a los proyectos-piloto de ahorro energético y energías alternativas.

(32) COM (83) 241 final. Vid. D. GUERRA, «Vers un financement communautaire de l'innovation dans les petites et moyennes entreprises», en *CEDEFOP*, núm. 14, mayo 1984/I, pp. 51 y 52.

(33) DOCE L 353, de 15-12-1983.

PRINCIPALES AYUDAS A LAS EMPRESAS EN LA CEE

Tipos de proyectos	Posibilidades de intervención de
Ayudas a las inversiones en materia de medio ambiente.	— Préstamos directos y globales del BEI.
Promoción de la acuicultura.	— Subvenciones del FEOGA. — Ayudas del FSE para la formación de profesionales en acuicultura.
Consejo y asistencia a las empresas.	— Ayudas del FEDER.
Promoción de la innovación tecnológica.	— Acciones en favor de la innovación. Difusión de la información técnica a las empresas. — Ayudas del FEDER. — Subvenciones a los programas de formación (FSE).
Acciones de formación empresarial.	— Subvenciones del FSE (remuneración de becarios y programas <i>stages</i>). — Programas-piloto financiados por la Comunidad.
Acciones tendentes a la promoción de las zonas rurales o industriales en declive.	— Subvenciones del FSE para programas de formación-desarrollo. — Acciones «integradas» que utilizan los diversos instrumentos financieros de la Comunidad.
Promoción de infraestructuras.	— Préstamos directos o globales: • BEI. • NIC. — Subvenciones del FEDER. — Acciones en el ámbito de las infraestructuras del transporte, de interés europeo.
Becas de infraestructuras.	— Intercambio de jóvenes trabajadores. — Becas en Japón. — <i>Stages</i> en la Comisión Europea. — Intercambio de profesores.
Mercados y cooperación industrial con terceros países.	— FED. — Protocolo CEE/Mediterráneo. — CDI.
Cooperación inter-empresas.	— BRE.
Problemas comerciales.	— Contratos públicos en el interior de la Comunidad. — Libre circulación de mercancías en el interior de la Comunidad: prácticas ilícitas. — Reglamentación anti- <i>dumping</i> y anti-subvenciones para las importaciones provenientes de terceros países.

3. En cuanto a la formación e información de los responsables de las PYMES, las principales acciones se llevan a cabo a través del Fondo Social Europeo, entre cuyas prioridades figuran la recualificación del personal necesaria para la introducción de nuevas tecnologías (34).

4. La Comisión, en base a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1985, ha creado en el seno de la Dirección General de Mercado Interior y Asuntos Industriales una «Célula para las PYMES» encargada de analizar las necesidades de estas empresas, su organización representativa, las políticas nacionales en la materia y el propio funcionamiento interno de la Comisión, para, en base a los resultados, tratar de cumplir los siguientes objetivos:

— asegurar la coordinación de las actividades llevadas a cabo por la Comisión que guarden relación con las PYMES;

— favorecer un proceso de aproximación que dé como resultado una mayor coherencia y complementariedad entre las diferentes políticas comunitarias y nacionales, relativas a las PYMES;

— establecer un sistema de contacto e información mutua con las organizaciones representativas de las PYMES, y en particular con las organizaciones de carácter europeo;

— contribuir a la creación a escala europea de instrumentos técnicos que puedan aportar soluciones a los problemas más concretos de las PYMES.

Las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Pequeña y Mediana Empresa Industrial le han sido transferidas en base al Real Decreto 1155/1984 ya citado, según el cual ejercerá las siguientes funciones (35), ejecutadas hasta entonces por el IMPI:

— promover la cooperación de los sectores interesados;

— investigar las modalidades de empleo de las PYMES;

— promover la participación de tales empresas en la realización de obras y servicios públicos;

— promover y realizar toda clase de iniciativas y actividades dirigidas al mejor conocimiento de la problemática de las PYMES;

— promover el perfeccionamiento de la gestión empresarial mediante la difusión de las técnicas actuales de organización y gestión;

— establecer un sistema de asistencia técnica y asesoramiento de tales empresas.

Sin embargo, se excluye la posibilidad de facilitar financiación, lo cual se reserva a la Administración del Estado, a través del IMPI, pudiendo adoptar ésta las siguientes modalidades:

(34) *Vid. infra*, «Aspectos sociales».

(35) Decreto 877/1977, de 13 de enero.

— Promoción de todo tipo de actividades encaminadas a establecer nuevos canales de financiación o garantía, facilitando la prestación de avales y tomas de participación de carácter temporal o permanente, por sociedades o financiación o por otras empresas.

— Participar transitoriamente en el capital de sociedades privadas, en cuantía no superior al 45 por 100 de éste.

— Realizar operaciones de préstamo a favor de las sociedades, en cuyo capital participe y prestar aval o garantía sobre los préstamos que puedan recibir dichas sociedades.

— Constituir o participar en la constitución de nuevas sociedades, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus fines.

La exclusión recogida en el Real Decreto 1155/1984 acerca de la financiación no significa que la Comunidad Autónoma no pueda adoptar medidas de carácter financiero de apoyo a las PYMES, sino que éstas, o bien estarán enmarcadas en la competencia autonómica de fomento del desarrollo económico regional (art. 7.º-1, 10 del Estatuto), o bien se establecerán en el marco del Convenio de cooperación suscrito con el IMPI, en el cual se contempla la evaluación de proyecto, presentados por la Junta, susceptibles de recibir ayuda financiera por parte de este Organismo Autónomo estatal. Por tanto, nos encontramos ante dos posibles vías de ayuda financiera a las PYMES extremeñas, una a través de los recursos propios de la Comunidad Autónoma, y otra con la participación de fondos estatales.

Todas estas funciones financieras, de promoción y asesoramiento, no van a verse en absoluto limitadas por la existencia en la Comunidad Europea de lo que podríamos denominar «política de apoyo a las PYMES», sino muy al contrario, parece, *a priori*, un hecho de repercusiones positivas para la actuación de la Comunidad extremeña en la materia. No obstante, es necesario tener presente que las distintas políticas comunitarias no son compartimentos estancos, sino que existen fuertes vinculaciones entre ellas. Así, la posición favorable de la Comunidad hacia la resolución de los problemas con que se enfrentan estas empresas, no significa que se exima a las autoridades nacionales, o a los propios empresarios, del cumplimiento del acervo comunitario.

Este hecho presenta una singular importancia, fundamentalmente desde el punto de vista de la política de competencia (36), dado que todas las medidas que la Comunidad Autónoma extremeña puede ejercer en este campo constituyen ayudas en el sentido del artículo 92 TCEE y, por tanto, le son aplicables las disposiciones comunitarias al respecto (arts. 92 a 94 TCEE).

La actividad comunitaria en favor de las PYMES no se centra exclusivamente en lo expuesto en este epígrafe. Son muy numerosas las referencias a este colectivo empresarial en los considerandos o exposición de motivos de las normas aprobadas por las Instituciones europeas, es decir, que buena parte de esas normas han sido elaboradas teniendo en mente la particu-

(36) *Vid. infra*, «Defensa de la competencia».

lar situación en que aquéllas se encuentran. Pero, quizá, las acciones que ofrecen unos mayores resultados son las emprendidas en el seno de los fondos estructurales o de los instrumentos de préstamo, siendo éstas también las más interesantes desde la perspectiva de las competencias regionales.

No repetiremos, en este capítulo, los objetivos y el funcionamiento de dichos instrumentos, abordados en otras partes del estudio, simplemente señalaremos que la obtención de recursos provenientes de tales fondos, y dirigidos a las PYMES, depende, en gran medida, de la labor previa de planificación llevada a cabo por la Junta de Extremadura, así como de la relevancia e interés que revistan sus proyectos.

C. Reestructuración y fomento de sectores

Las circunstancias económicas de los últimos años han hecho que los programas de acción de tipo general hayan pasado a un segundo plano, siendo ahora prioritario el resolver los problemas puntuales que se presentan en los diferentes sectores industriales. Pero, debido a la persistencia de la crisis y a su carácter estructural, la Comisión ha tenido que plantearse la necesidad de compaginar su atención a la construcción del mercado común con las intervenciones sectoriales oportunas para adaptar a las nuevas condiciones del mercado mundial dichos sectores.

Las medidas sectoriales de política industrial se han dirigido, en primer lugar, a aquellas ramas de producción con mayores dificultades, sin olvidar aquellas otras que serán claves para el desarrollo futuro. En el primer grupo encontramos sectores como la siderurgia, la construcción naval, el textil o la energía, y en el segundo conjunto, todos los que utilizan tecnología avanzada, como informática, microelectrónica, telecomunicaciones o biotecnología.

Ninguno de estos sectores tiene implantación en Extremadura, excepto la confección de prendas de vestir, por lo que no abordaremos las acciones emprendidas por la Comunidad en los restantes subsectores. Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Extremadura carece, en este momento, de competencias relacionadas con la reconversión de sectores, dado que su Estatuto de Autonomía establece que las funciones sobre «planificación y ordenación de la actividad económica, con especial referencia a la aplicación y ejecución en la región de los planes establecidos por el Estado para el desarrollo y reestructuración de los sectores económicos» (art. 10-1, P-1.º) serán transferidas por Ley Orgánica de delegación transcurridos cinco años de la aprobación del Estatuto, o a través de los procedimientos establecidos en el artículo 150-1 y 2 de la Constitución. Con lo cual, los planes de reconversión del sector textil han sido elaborados y ejecutados por la Administración central, sin colaboración de las autoridades regionales.

La Comunidad Europea, en el terreno que nos ocupa, ha dejado un gran margen de actuación a las autoridades nacionales, acometiendo éstas los programas de reconversión y reestructuración industrial. Las disposiciones comunitarias sobre la materia se han limitado, fundamentalmente, al control de las ayudas estatales y a la negociación de acuerdos comerciales sobre

los productos afectados. Así, centrándonos en el sector que nos interesa, el textil-confección, la Comisión estableció, en 1981, una lista de ayudas que ha sido actualizada a lo largo del año 85. Dicha lista contiene las distintas modalidades de ayuda instauradas por los Estados miembros, dirigidas específicamente a este subsector, mencionando, a título indicativo, las de carácter regional o general que le pueden ser aplicables, con el fin de dar una visión global de las ayudas disponibles.

En cuanto al contexto del comercio exterior, las acciones principales son los acuerdos de autolimitación, enmarcados en el Acuerdo Multifibras (AMF) del GATT, en base al cual se han suscrito diversos convenios bilaterales con aquellos países cuyos precios de exportación son altamente competitivos, al beneficiarse de unos costes de producción, principalmente salariales, muy bajos. En enero de este mismo año, y tras la adhesión española, el Consejo adoptó un Reglamento que somete a límites cuantitativos las importaciones españolas de productos textiles originarios de dichos países (37).

3. LA REGULACION COMUNITARIA DE LOS MERCADOS PUBLICOS Y SUS EFECTOS EN LAS COMPETENCIAS EXTREMEÑAS DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA

En el seno de la Comunidad, la regulación de los mercados públicos se ha referido, básicamente, a la adjudicación de los contratos de obras públicas y de suministros, llevada a cabo a través de las Directivas 71/305/CEE (38) y 77/62/CEE (39), completada, la primera, por la Directiva 72/277/CEE (40). En ellas se contiene el régimen aplicable a ambos tipos de contratos, basándose en el principio de la no discriminación de los posibles licitadores en razón de ser nacionales de un Estado miembro distinto de aquel en que se va a realizar la contratación.

Efectivamente, ambas Directivas, similares en su estructura y contenido, se aplican a los contratos celebrados, en los Estados miembros, por el Estado, las colectividades territoriales o cualquier persona moral de derecho público. Dichas autoridades, a la hora de llevar a cabo un contrato de obras o de suministros pueden hacerlo o bien mediante un procedimiento abierto, en el que todo licitador interesado puede presentar una oferta, o bien a través de un procedimiento restringido, en el que sólo los interesados admitidos a licitar por la autoridad competente pueden presentar ofertas, «siempre que el montante estimado del contrato sea igual o superior a 1.000.000 de unidades de cuenta, para el de obras, o 200.000, para el de suministros (41). Sin embargo, se establecen, asimismo, excepciones a dichos procedimientos tales como las obras realizadas o los objetos fabricados a título de investigación, estudio o puesta a punto; los supuestos de ausencia

(37) DOCE L 26, de 31-1-1986.

(38) DOCE L 185, de 6-8-1971.

(39) DOCE L 13, de 15-1-1977.

(40) DOCE L 176, de 3-8-1972.

(41) Son los contratos con el montante mencionado los que constituyen el objeto de las mencionadas directivas.

de ofertas; las obras o suministros declaradas secretas, etc. En todos ellos, el contrato se puede adjudicar directamente, si bien las bases del mismo deben contener las especificaciones técnicas establecidas en las Directivas comunitarias.

Para poder hacer efectivo el principio de no discriminación antes mencionado se establecen los requisitos de publicidad de los contratos. Los poderes públicos que tengan intención de celebrar un contrato, en el ámbito de aplicación de las Directivas, deberán darlo a conocer a través de un anuncio, enviado a la Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad para que se publique en el DOCE, en todas las lenguas oficiales de la Comunidad, aunque sólo la original da fe. Dicha publicación deberá efectuarse en el curso de los nueve días siguientes a la fecha de envío, o en cinco días, en caso del procedimiento de urgencia. Con esto no se excluye la publicidad nacional, siempre y cuando no se produzca antes de la fecha de envío del anuncio a la Oficina de Publicaciones comunitaria. Es también este envío el que marca el inicio para el cómputo del plazo de recepción de ofertas, que no puede ser inferior a treinta y seis días para los procedimientos abiertos, mientras que en los restringidos el periodo de recepción de peticiones de participación se fija en veintiún días, y otros veintiuno para la recepción de ofertas a partir del envío de la invitación a participar, reduciéndose estos últimos a doce y diez días, respectivamente, en casos de urgencia.

Los anuncios en el DOCE no pueden sobrepasar una página del mismo (según establece la Directiva 72/277/CEE, para el contrato de obras, y la Directiva 72/62/CEE, para el de suministros), y deberá contener las indicaciones contempladas en la propia Directiva (42).

La adjudicación de los contratos se efectuará después de verificar la aptitud de los empresarios (43), en base a criterios de capacidad económica, financiera y técnica. Asimismo puede pedirseles que justifiquen su inscripción en un registro profesional, según las condiciones previstas por la legislación del Estado miembro en el que están establecidas. Los criterios de selección serán o bien en razón de la oferta más económica o de la más ventajosa, teniendo en cuenta el precio, el plazo de realización, el valor técnico, etc.

A pesar de toda esta reglamentación, el cumplimiento de las Directivas que comentamos no ha sido todo lo satisfactorio que habría cabido desear, debido fundamentalmente a las dificultades con que se enfrenta la aplicación efectiva de estas normas, según se pone de manifiesto en la Comunicación transmitida por la Comisión al Consejo, en diciembre de 1984 (44), en la que además se sugiere que la Comisión debe ser más rigurosa en el control del cumplimiento de las Directivas, haciendo especial hincapié en:

(42) Ver la serie S del DOCE donde aparecen ejemplos diarios de modelos de contratación. En el Anexo 1 se pueden ver los modelos oficiales de contratación para anuncios de contratos de obras y suministros.

(43) Las Directivas contienen varias causas de exclusión de los empresarios: no estar al día en el pago de las cuotas de la Seguridad Social, haber sido declarados en quiebra, concurso de acreedores e insolventes fallidos, haber cometido una falta grave en materia profesional, etc.

(44) COM (84) 717 final.

- la transposición al Derecho nacional;
- la cantidad y calidad de las informaciones requeridas;
- el control por las Instituciones comunitarias;
- el cumplimiento de las directivas, sobre todo a nivel regional y local, estableciendo, en su caso, algún sistema de sanción;
- el régimen para las pequeñas y medianas empresas.

Las normas reguladoras de los contratos administrativos en nuestro ordenamiento interno ya han sido objeto de modificaciones con vistas a su adaptación a las directivas comunitarias. Consciente de esta necesidad, el legislador español ha incluido el Texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (45) entre las normas con rango de ley que hay que adecuar al ordenamiento jurídico comunitario, en la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. Cumpliendo este mandato, el Gobierno ha aprobado el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, que modifica la mencionada Ley, en el sentido de acoger lo preceptuado por las Directivas comentadas. Así, se modifican las formas de adjudicación de los contratos, suprimiendo el concurso-subasta para las obras y posibilitando la subasta para los suministros; se prevé la publicación del anuncio del contrato en el DOCE, etc. Todos estos artículos se consideran bases, en el sentido del artículo 149-1,12 CEE, lo que significa que habrán de ser tenidos en cuenta por las Comunidades Autónomas a la hora de ejercer su competencia de desarrollo legislativo. Refiriéndonos en concreto a Extremadura, su Comisión de Compras, creada por Decreto 14/1984, de 2 de marzo, deberá actuar de acuerdo con la normativa estatal, en el desempeño de sus funciones, tal y como establece el artículo 7.º del citado Decreto.

En el ámbito local, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, asume, asimismo, en lo que se refiere a la contratación local, lo estipulado a nivel comunitario.

Todas estas adaptaciones se refieren a los contratos de obras públicas y de suministros que, como ha quedado dicho, son los únicos que regula la Comunidad. En la Directiva 71/305/CEE se excluyen, expresamente, los servicios de producción, distribución y transporte de agua y energía, añadiendo, la Directiva 77/62/CEE, los servicios que operen en materia de telecomunicaciones. No obstante, no se descarta que, en virtud de la experiencia adquirida, se pueda adoptar su regulación. Recientemente, el *Libro blanco sobre el mercado interior* (46) señala la necesidad de extender las Directivas a cuatro sectores clave: energía, transporte, agua y telecomunicaciones, si bien éstas, desde el punto de vista de los suministros. En el calendario previsto para la determinación del mercado interior se establecen las fechas de 1988, 1989, 1990 y 1991 para la adopción por el Consejo de Directivas que regulen dichos sectores, Directivas que deberán aplicarse, lo más tarde, en 1992.

(45) Aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.
 (46) COM (85) 316 final.

CONTRATACION PUBLICA DE OBRAS

Anuncios de contratos y concesiones de obras públicas publicadas en conformidad con la Dirección 712305/CEE del Consejo, de 26-7-1971 (1), complementada por la Directiva 72/277/CEE del Consejo, de 26-7-1972 (2), y modificada por la Directiva 78/669/CEE del Consejo, de 2-8-1978 (3)

MODELOS DE ANUNCIO DE CONTRATO

Procedimientos abiertos

1. Nombre y dirección del servicio que adjudica el contrato [art. 16, e)] (4).
2. Modalidad de adjudicación elegida [art. 16, b)].
3. a) Lugar de ejecución [art. 16, c)].
 b) Naturaleza y extensión de las prestaciones y características generales de la obra [art. 16, c)].
 c) Si el contrato se hallase dividido en diversos lotes, el orden de magnitud de los diferentes lotes y la posibilidad de licitar por uno, por varios o por la totalidad de los lotes [art. 16, c)].
 d) Indicaciones relativas al objeto del contrato cuando comprenda, asimismo, la elaboración de proyectos [art. 16, c)].
4. Plazo de ejecución eventualmente fijado [art. 16, d)].
5. a) Nombre y dirección del servicio al que pueden solicitarse los pliegos de condiciones y los documentos complementarios [art. 16, f)].
 b) Fecha límite para solicitar los documentos [art. 16, f)].
 c) (En su caso) Importe y modalidades de pago de la suma que deba abonarse para obtener dichos documentos [art. 16, f)].
6. a) Fecha límite de recepción de las ofertas [art. 16, g)].
 b) Dirección a la que deben remitirse éstas [art. 16, g)].
 c) Idioma o idiomas en los que deben redactarse las ofertas [art. 16, g)].
7. a) Personas admitidas a asistir a la apertura de las ofertas [art. 16, h)].
 b) Fecha, hora y lugar de apertura [art. 16, h)].
8. (En su caso) Fianzas y garantías exigidas [art. 16, i)].
9. Modalidades esenciales de financiación y de pago y/o referencia a los textos que las regulen [art. 16, j)].
10. (En su caso) Forma jurídica que deberá adoptar la agrupación de contratistas a quien se adjudique el contrato [art. 16, k)].
11. Condiciones mínimas de carácter económico y técnico que debe satisfacer el contratista [art. 16, l)].
12. Plazo durante el cual el licitador queda vinculado a su oferta [art. 16, m)].
13. Criterios que se seguirán para adjudicar el contrato. Se mencionarán todos los criterios que no sean el del precio más bajo, si es que no figuran en el pliego de condiciones (art. 29).
14. Otras informaciones.
15. Fecha de envío del anuncio [art. 16, a)].

(1) DO L 176, de 16-8-1971, p. 5.
 (2) DO L 176, de 3-8-1972, p. 12.
 (3) DO L 176, de 16-8-1978, p. 41.
 (4) Los artículos citados entre paréntesis remiten a la Directiva del Consejo núm. 71/305/CEE, de 26 de julio de 1971 (DO L 185, de 16-8-1971, p. 5).

Procedimientos restringidos

1. Nombre y dirección que adjudica el contrato [art. 17, a)] (1).
2. Modalidad de adjudicación elegida [art. 17, a)].
3. a) Lugar de ejecución [art. 17, a)].
b) Naturaleza y extensión de las prestaciones y características generales de la obra [art. 17, a)].
c) Si el contrato se hallase dividido en diversos lotes, el orden de magnitud de los diferentes lotes y la posibilidad de licitar por uno, por varios o por la totalidad de los lotes [art. 17, a)].
d) Indicaciones relativas al objeto del contrato cuando comprenda, asimismo, la elaboración de proyectos [art. 17, a)].
4. Plazo de ejecución eventualmente fijado [art. 17, a)].
5. (En su caso) Forma jurídica que deberá adoptar la agrupación de contratistas a quien se adjudique el contrato [art. 17, a)].
6. a) Fecha límite de recepción de las solicitudes [art. 17, b)].
b) Dirección a la que deben remitirse éstas [art. 17, b)].
c) Idioma o idiomas en los que deben redactarse las solicitudes [art. 17, b)].
7. Fecha límite de envío de las invitaciones a licitar [art. 17, c)].
8. Informaciones relativas a la situación propia del contratista y condiciones mínimas de carácter económico y técnico que éste debe satisfacer [art. 17, b)].
9. Criterios que se seguirán para adjudicar el contrato, cuando éstos no se hallen mencionados en la invitación a licitar [art. 18, b)].
10. Otras informaciones.
11. Fecha de envío del anuncio [art. 17, a)].

Las siglas utilizadas en los anuncios tienen la siguiente significación:

B — Bélgica	IRL — Irlanda
DK — Dinamarca	I — Italia
D — República Federal de Alemania	L — Luxemburgo
ES — España	NL — Países Bajos
GR — Grecia	PT — Portugal
F — Francia	UK — Reino Unido

(1) Los artículos citados entre paréntesis remiten a la Directiva del Consejo núm. 71/305/CEE, de 26 de julio de 1971 (DO L 185, de 16-8-1971, p. 5).

II

CONTRATACIONES PUBLICAS DE SUMINISTROS

MODELOS DE ANUNCIOS DE CONTRATACION

Procedimientos abiertos

1. Nombre, dirección, número de teléfono y, en su caso, dirección telegráfica y número de télex de la entidad adjudicadora [art. 14, a)] (1).
2. Modalidad de adjudicación elegida [art. 13, b)].
3. a) Lugar de entrega [art. 13, c)].
b) Naturaleza y cantidad de los productos que han de suministrar [art. 13, c)].
c) Indicaciones relativas a la posibilidad de que los proveedores liciten por partes y/o por la totalidad de los suministros requeridos [art. 13, d)].
4. Plazo de entrega eventualmente fijado [art. 13, d)].
5. a) Nombre y dirección del servicio al que pueden solicitarse los documentos pertinentes [art. 13, f)].
b) Fecha límite para solicitar los documentos [art. 13, f)].
c) (En su caso) Importe y modalidades de pago de la suma que debe abonarse para obtener dichos documentos [art. 13, f)].
6. a) Fecha límite de recepción de las ofertas [art. 13, g)].
b) Dirección a la que deben remitirse [art. 13, g)].
c) Idioma o idiomas en los que deben redactarse las ofertas [art. 13, g)].
7. a) Personas admitidas a asistir a la apertura de las ofertas [art. 13, h)].
b) Fecha, hora y lugar de apertura [art. 13, h)].
8. (En su caso) Fianzas y garantías exigidas [art. 13, i)].
9. Modalidades esenciales de financiación y de pago y/o referencia a los textos que las regulen [art. 13, j)].
10. (En su caso) Forma jurídica que deberá adoptar la agrupación de proveedores a quien se adjudique el contrato [art. 13, k)].
11. Condiciones mínimas de carácter económico y técnico que debe satisfacer el proveedor [art. 13, l)].
12. Plazo durante el cual el licitador queda vinculado a su oferta [art. 13, m)].
13. Criterios que se seguirán para adjudicar el contrato. Se mencionarán los criterios que no sean el del precio más bajo, si es que no figuran en el pliego de condiciones (art. 25).
14. Otras informaciones.
15. Fecha de envío del anuncio [art. 13, a)].

(1) Los artículos citados entre paréntesis remiten a la Directiva del Consejo núm. 71/305/CEE, de 26 de julio de 1971 (DO L 185, de 16-8-1971, p. 5).

Procedimientos restringidos

1. Nombre, dirección, número de teléfono y, en su caso, dirección telegráfica y número de télex de la entidad adjudicadora [art. 13, e)] (1).
2. Modalidad de adjudicación elegida [art. 14, a)].
3. a) Lugar de entrega [art. 14, a)].
b) Naturaleza y cantidad de los productos que se han de suministrar [art. 14, a)].
c) Indicaciones relativas a la posibilidad de que los proveedores liciten por partes y/o por la totalidad de los suministros requeridos [art. 14, a)].
4. Plazo de entrega eventualmente fijado [art. 14, a)].
5. (En su caso) Forma jurídica que deberá adoptar la agrupación de proveedores a quien se adjudique el contrato [art. 14, a)].
6. a) Fecha límite de recepción de las solicitudes de participación [art. 14, b)].
b) Dirección a la que deben remitirse [art. 14, b)].
c) Idioma o idiomas en los que deben redactarse las ofertas [art. 14, b)].
7. Fecha límite de envío de las invitaciones a licitar [art. 14, c)].
8. Informaciones relativas a la situación del proveedor y condiciones mínimas de carácter económico y técnico que éste debe satisfacer [art. 14, d)].
9. Criterios que se seguirán para adjudicar el contrato, cuando éstos no se hallen mencionados en la invitación a licitar [art. 15, d)].
10. Otras informaciones.
11. Fecha de envío del anuncio [art. 14, a)].

(1) Los artículos citados entre paréntesis remiten a la Directiva del Consejo núm. 71/305/CEE, de 26 de julio de 1971 (DO L 185, de 16-8-1971, p. 5).

Investigación y desarrollo

CAPITULO

5

1. POLITICA DE INVESTIGACION Y COMPETENCIAS REGIONALES

El análisis de la política comunitaria de investigación y desarrollo (en adelante I+D) y su relación con las correspondientes competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura requiere de unas consideraciones preliminares que nos ayudarán tanto a delimitar el contenido de las atribuciones autonómicas y comunitarias como a justificar el tratamiento que se ha dado a este capítulo.

La investigación en cuanto a actividad susceptible de intervención por parte de los poderes públicos reviste unas características muy especiales. En principio es evidente que las tareas científicas e investigadoras precisan de una considerable independencia, ya que su componente creativo se acomoda mal a imposiciones externas en lo tocante a líneas de investigación, plazos o métodos de ejecución. Sin embargo, la creciente relevancia social y económica de la investigación, junto con sus propias necesidades en medios humanos y materiales, han hecho inevitable la paulatina incorporación de entes públicos ajenos al mundo académico a los procesos de planificación, financiación y realización de la investigación. Surge así el debate en torno a la autonomía de la ciencia, que enfrenta a quienes propugnan la absoluta independencia del científico para elegir los temas de investigación y para valorar los resultados obtenidos con quienes defienden la subordinación de la investigación a los intereses de la colectividad. Aunque la polémica sigue abierta (1), puede decirse que casi todos los estados que cuentan con un potencial investigador de cierta entidad han optado por dar entrada a la intervención pública en el campo de la investigación aplicada y la tecnología, concediendo un elevado grado de autonomía a la investigación académica fundamental, sobre todo si no conlleva inversiones muy elevadas. Tal intervención se manifiesta en una forma directa a través de la asignación de labores de investigación a organismos dependientes de

(1) Para una exposición general del problema, así como un estudio del papel de los entes públicos en la investigación, con especial referencia al sistema ciencia-tecnología español, *vid.*, R. MARTIN MATEO, *La Administración de la Ciencia*, Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica, Madrid, 1981, pp. 25 y ss.

la Administración y distintos de las Universidades. En un plano superior, la actuación pública se produce mediante la elaboración de una política científica y tecnológica, entendiendo ésta como el marco en que se articulan «global y sistemáticamente un conjunto de decisiones y medidas complementarias en aras de unos objetivos políticamente adoptados y conectados a su vez con otras preocupaciones públicas prevalentes de trascendencia económica y social» (2). Los elementos integrantes de una política de investigación son de variada índole, pero la ordenación que pretenden no se opera en ningún caso, y ello es lo importante a los efectos que aquí nos preocupan, por vía de coacción, imponiendo a la comunidad científica qué investigar o cómo hacerlo. Efectivamente, si se exceptúan las disposiciones destinadas a proteger los derechos de los individuos y a regular el régimen de propiedad de los resultados de investigación, las cuales se arbitran en otros ámbitos normativos, el papel de los poderes públicos respecto de la actividad investigadora queda limitado a funciones de promoción, incentivando líneas de investigación tendentes a satisfacer las necesidades colectivas identificadas como prioritarias por medio de instrumentos de fomento de carácter financiero o no financiero.

Este planteamiento se refleja en la normativa española y comunitaria que atañe a la investigación. En el orden interno, la Constitución reserva al Estado el «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149-1, 15), y autoriza a las Comunidades Autónomas a asumir competencias sobre «fomento de la cultura, la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma» (art. 148-1, 17). El Estatuto de Extremadura, por su parte, se hace eco de los preceptos constitucionales al atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva respecto del «fomento de la investigación científica en orden a los intereses de la Región y en especial en lo que hace referencia a sus aspectos y aplicaciones agrarias» (art. 7.º-16). Puede observarse que tanto el texto estatutario como su referente constitucional se mantienen en todo momento al nivel funcional del fomento de la investigación, facultad que se amplía a la coordinación por lo que hace a la competencia estatal. No se alude, sin embargo, a las competencias de ejecución de investigaciones por organismos públicos estatales o autonómicos, bien porque el legislador entendiera que éstas se incluirían en un concepto amplio del fomento, en virtud del cual los correspondientes poderes públicos emprenderían por sí mismos investigaciones que por sus particulares características escapan a la posible iniciativa privada o académica, bien porque se estima que este tipo de investigación dependerá de las competencias que correspondan al Estado o a la Comunidad Autónoma en otras materias (industria, medio ambiente, cultura, sanidad, agricultura...). Esta última es una cuestión que ni los Reales Decretos de Traspaso de Funciones ni el más reciente texto legal relativo a la investigación, la denominada «Ley de la Ciencia», aclaran satisfactoriamente. De entre los primeros, sólo dos hacen mención expresa de la investigación como actividad a desarrollar por la propia Comunidad de Extremadura. Se trata, de un lado, del R.D. 3460/1983, de 28 de diciembre, que atribuye a las instituciones autonómicas la «investigación agraria» en su vertiente regional y, de otro, del R.D. 3021/1983, de 5 de octubre, que

(2) *Ibidem.*, p. 23.

traspasa, entre otras, las funciones de «realización de estudios e investigaciones de ámbito local o autonómico en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente». La «Ley de la Ciencia» es quizá algo más ilustrativa al respecto, ya que algunos de sus artículos contemplan la posibilidad de que los organismos públicos de investigación se coloquen bajo titularidad autonómica. Así, el artículo 11 señala que la ejecución del Plan Nacional de I + D podrá encomendarse a «Organismos públicos dependientes de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas...», estableciendo además, en su párrafo segundo, un criterio básico en materia de contratación de personal que será de aplicación a todos los organismos públicos de investigación. Igualmente, el artículo 15 prevé la conclusión de convenios entre los Organismos públicos de investigación dependientes de la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para la «... creación de centros o unidades de investigación y, asimismo, para la dirección, gestión y financiación de centros o unidades de investigación ya existentes» (3). A la vista de todo ello, parece lógico deducir que nada se opone a que las Comunidades Autónomas pongan en funcionamiento organismos o centros de investigación autonómicos adecuados a los intereses y necesidades regionales, explicándose la única referencia a dos campos de investigación en los R.D. de Traspaso de Funciones a Extremadura, por el hecho de que en ambos se transfieren también medios personales y materiales que, de otro modo, habrían permanecido asignados al antiguo titular de la función.

La Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica o «Ley de la Ciencia» a que nos venimos refiriendo busca llenar un importante vacío normativo no sólo en cuanto a procedimientos de programación y financiación de la investigación, sino también en lo relativo al desarrollo de los preceptos constitucionales que determinan las competencias estatales y autonómicas en este terreno. Su contenido, brevemente expuesto, gira en torno al Plan Nacional de I + D, que elaborado de acuerdo con los objetivos y principios enunciados en los artículos 2 y 3 por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología con el concurso de los órganos asesores que la Ley introduce, deberá comprender, al menos, los siguientes capítulos.

- Programas Nacionales de I + D.
- Programas Sectoriales de I + D.
- Programas Nacionales de Formación de Personal Investigador.
- Programas de las Comunidades Autónomas que en razón de su interés puedan ser incluidos en el Plan Nacional y acordada su financiación total o parcial con fondos estatales. Estos programas serán presentados para su inclusión en el Plan Nacional a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología por el Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma, y los criterios de financiación, gestión y ejecución se establecerán por acuerdo entre ambos.

(3) Estos convenios serán similares al que actualmente tiene suscrito la Consejería de Industria y Energía de la C. A. de Extremadura con el CDTI, si bien las tareas de asesoría se encuadran, en el marco de la «Ley de la Ciencia», en el artículo 14, c).

La participación de las Comunidades Autónomas en el esquema institucional diseñado por la Ley tiene lugar en el seno del Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, que estará presidido por el Presidente de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y compuesto por un representante de cada Comunidad Autónoma y por los miembros de la Comisión Interministerial que, en número no superior al de representantes autonómicos, designe el Gobierno. Las principales funciones del Consejo General serán las de proponer la inclusión de nuevos objetivos y de planes autonómicos en el Plan Nacional, informar éste con carácter previo y promover la colaboración de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado para el desarrollo y ejecución de programas de investigación.

Un aspecto que conviene destacar dentro de la Ley es que atribuye a la Comisión Interministerial las que podríamos llamar competencias internacionales en materia de investigación. En este sentido será esta Comisión quien incorporará al Plan Nacional proyectos de investigación recogidos en programas internacionales, distribuirá los créditos derivados de tales programas internacionales, propondrá al Gobierno la designación de los representantes españoles en los organismos responsables de dichos programas, etc. Si bien las relaciones con las Comunidades Europeas deben distinguirse de las relaciones internacionales en sentido estricto, como hemos sostenido a lo largo del presente informe, si es cierto que, en el caso concreto de la investigación, el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas hace que las anteriores previsiones sean plenamente aplicables por lo que se refiere a los programas comunitarios de I+D, ya que éstos raramente ofrecen un interés circunscrito a ámbitos infraestatales. Será, pues, el Estado, y con él sus organismos especializados, quien defina la posición española ante las Instituciones comunitarias y quien gestione los programas adoptados. No obstante, algunos supuestos específicos, como son el de la contratación de entidades privadas por las Comunidades Europeas o el de aquellos proyectos de origen comunitario que ofrezcan especial interés para una o varias Comunidades Autónomas, habrán de ser objeto de un tratamiento especial al que más adelante aludiremos (4).

Si en el contexto interno la intervención pública en la investigación apunta fundamentalmente a promover y coordinar los esfuerzos de entidades públicas y privadas, la aproximación comunitaria a estas cuestiones presenta un cariz similar. Las Comunidades Europeas han estructurado su política de I+D de acuerdo con dos objetivos. En primer lugar han buscado la puesta en marcha de una actividad investigadora propia, realizada por organismos comunitarios y orientada al logro de fines a largo plazo encaminados a favorecer el desarrollo futuro de los Estados miembros. En segundo término, y con mayor intensidad, se ha tratado de coordinar, en general mediante incentivos financieros, las políticas nacionales de I+D, a fin de aunar acciones inicialmente dispersas para resolver los problemas técnicos y científicos más inmediatos que se plantean a los países europeos: nuevas tecnologías, protección del medio ambiente, abastecimiento de materias primas y energía, etc. En consecuencia, nos encontramos nuevamente ante

(4) *Vid. infra* el epígrafe.

típicas medidas de fomento, no vinculantes para los Estados miembros y que en nada condicionan la estrategia investigadora que éstos adopten.

Recapitulando lo hasta ahora expuesto, y considerando conjuntamente la situación interna y el planteamiento comunitario en materia de investigación, cabe afirmar que las competencias de las Comunidades Autónomas, y específicamente las de C.A. de Extremadura, no se verán seriamente afectadas por la existencia de unas competencias paralelas a nivel comunitario. En realidad, la política comunitaria, lejos de mermar las facultades de los poderes públicos nacionales —estatales o regionales—, las potencias, en la medida en que los proyectos que respondan, además de a intereses regionales o nacionales, a los principios y objetivos determinados por las Comunidades Europeas, podrán beneficiarse del apoyo comunitario.

¿Cuál ha de ser entonces la postura de la Comunidad Autónoma de Extremadura ante el nuevo panorama que configuran la recién aprobada «Ley de la Ciencia» y la pertenencia del Estado español a las Comunidades Europeas? Para contestar a esta pregunta es preciso tener en cuenta que las medidas comunitarias y la norma nacional comparten una finalidad común, que es la de lograr que las actividades de investigación emprendidas en sus respectivos campos de aplicación se ordenen adecuadamente para satisfacer los objetivos socio-económicos relevantes en cada caso, evitando la duplicidad de acciones y la defectuosa utilización de los recursos. Por ello, el primer paso a dar por la Comunidad Autónoma sería el de elaborar un plan de investigación regional, en el que se fijaran objetivos realistas, se evaluaran los medios disponibles y se establecieran proyectos concretos de investigación, con previsión de procedimientos de financiación, gestión y ejecución. Para asegurar la coordinación de esta política autonómica sería deseable la creación de una comisión interdepartamental semejante a las ya existentes en la Comunidad Autónoma e integrada por representantes de la Administración autonómica, la Universidad y otros agentes sociales.

El contenido de los siguientes epígrafes responde, precisamente, a esta necesidad de que los poderes regionales tengan suficiente información sobre el estado de la política comunitaria de I+D y sobre las modalidades de ejecución de la misma. En ellos se recogen, tras una somera caracterización de la política comunitaria, su evolución y los principios y objetivos que la informan, el análisis de los procedimientos de ejecución de los programas de investigación, con especial atención a aquellos que se prestan a la intervención regional, y la descripción de los programas comunitarios de I+D en vigor, descripción que será más o menos detallada según que el campo material al que se refiera el programa resulte o no de interés para la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA POLITICA COMUNITARIA I+D

Los Tratados fundacionales no dedicaron a la investigación atención suficiente como para desarrollar, partiendo de sus artículos, una política comunitaria I+D. La regulación de esta materia en los Tratados se estableció en los siguientes términos:

— Artículo 55 TCECA.—«La Alta Autoridad (Comisión) debe promover la investigación técnica y económica relativa a la producción y al desarrollo del consumo de carbón y acero, así como a la seguridad del trabajo en estas industrias.»

— Artículo 41 TCEE.—«... en el marco de la política agrícola común puede preverse: a) una coordinación eficaz de las iniciativas emprendidas en el terreno de la formación profesional, la investigación y la divulgación agromónicas...»

— Artículo 7.º TCEEA.—«El Consejo (...) adoptará los programas de investigación y enseñanza de la Comunidad» (en materia de energía atómica).

— Artículo 8.º TCEEA.—«La Comisión creará (...) un Centro Común de investigaciones nucleares.»

En una primera etapa, la Comisión centró su actividad en el ámbito de la energía nuclear, hasta que la interrupción en 1968 del principal proyecto del programa nuclear comunitario determinó una cierta diversificación de las investigaciones del CCI (Centro Común de Investigación). Sin embargo, no sería hasta 1974, y como resultado de las Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno de París y Copenhague, cuando el Consejo aprobó varias Resoluciones que supondrían el primer eslabón de la política comunitaria I+D (5). La primera de estas Resoluciones fijaba las directrices para la coordinación de las políticas nacionales y la definición del interés comunitario en el campo de la ciencia y la tecnología, en tanto que en la tercera se aprobaba un primer programa de acción en esta materia. La segunda Resolución, por su parte, se refería al papel que la Comunidad habría de desempeñar en la Fundación Europea de la Ciencia. Ante la ausencia de una atribución específica de competencia a las Instituciones comunitarias al objeto de articular una política de investigación, las medidas adoptadas se han basado en el artículo 235 TCEE, que reza textualmente: «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes» (6).

Desde sus inicios en 1974, la evolución de la política comunitaria de I+D muestra una clara tendencia hacia una mayor concreción de los objetivos a alcanzar y a una mejor adecuación tanto entre necesidades y fines como entre fines y medios. Por otra parte, se ha intentado precisar con exactitud el papel que la Comunidad ha de desempeñar en relación con la investigación europea y, en especial, con las políticas nacionales de I+D (7). El paso decisivo en este proceso ha sido la elaboración y posterior aprobación del Primer Programa Marco de Actividades Científicas y Técnicas

(5) Resoluciones del Consejo de 14 de enero de 1974: JO C 7, de 29-1-1974, pp. 2, 5 y 6, respectivamente.

(6) Para un estudio más detallado sobre este artículo, *vid. supra* el capítulo «Competencias de las Comunidades Europeas».

(7) Sobre la etapa anterior a 1983 puede consultarse el Informe del Comité Económico Social *Aims and Priorities of a Common Research and Development Policy*, Bruselas, 1982.

Comunitarias (8), que constituye por sí mismo una innovación con respecto a los programas sectoriales más o menos dispersos en que hasta entonces se había basado la actuación comunitaria en materia de I+D.

3. OBJETIVOS CIENTIFICOS Y TECNICOS DE LA POLITICA COMUNITARIA: PROGRAMA-MARCO 1984-1987

El Programa-marco 1984-1987 fue adoptado por la Comunidad con el objeto de articular una respuesta coherente a las necesidades europeas en materia de investigación. Ello no supone con anterioridad a este Programa que la investigación fuera un terreno desconocido para la actividad comunitaria. Como ya se ha señalado, los intentos en pro de formalizar una política de investigación en la Comunidad se iniciaron a comienzos de los años sesenta, prosiguiéndose ininterrumpidamente a lo largo de toda la década. Lo que el Programa pretende es coordinar y fomentar estos esfuerzos y optimizar sus rendimientos en el conjunto global de acciones comunitarias, con vistas a solucionar las dificultades con que los Estados miembros habrán de enfrentarse en un futuro inmediato. A juicio de la Comisión, tales problemas son los siguientes:

— Crisis económica y sus consecuencias en cuanto a inflación y desempleo.

— Descenso de la competitividad de la mayoría de los Estados miembros en relación con los grandes países terceros.

— Necesidad de mejorar la gestión de los recursos energéticos y de las materias primas.

— Necesidad de intensificar las relaciones y la cooperación con los países en vías de desarrollo.

— Necesidad de preparar a la sociedad para los cambios surgidos del desarrollo de nuevas tecnologías.

Frente a estas realidades y perspectivas, la Comisión estima que el desarrollo científico y técnico, si bien no basta para garantizar el crecimiento económico, la competitividad a largo plazo y el bienestar social, constituye un elemento indispensable, cuya contribución puede incluso calificarse como fundamental. Siendo ello así, la Comisión, junto con expertos de otros organismos y expertos independientes, analizó las políticas de investigación mantenidas por los Estados miembros, obteniendo las siguientes conclusiones:

— Se constata un cierto descenso en la creatividad, en la «productividad» científica, de los sistemas de investigación europeos.

— Insuficiencia de investigación multidisciplinar.

(8) Resolución del Consejo de 25-7-1983; JO C 208, de 4-8-1983.

— Existencia de lagunas de importancia en sectores de investigación considerados como capitales para la industrial.

— Inadecuación en diversos sectores entre la oferta científica y la demanda social, industrial o gubernamental.

— Inadaptación, o al menos evolución demasiado lenta, de las estructuras de organización de la investigación pública.

— Insuficiente atención concedida a la difusión de la información científica y técnica y a la valoración de los resultados de I + D.

— Excesivo paralelismo entre las actividades públicas de I + D desarrolladas en el seno de la Comunidad, ya que los Estados miembros llevan a cabo simultáneamente, en proporciones importantes, las mismas investigaciones con cargo a fondos públicos.

La Comisión estudió también la labor comunitaria en este ámbito, a partir de la distribución de los correspondientes gastos hasta el año 1982. Fruto de este estudio es el siguiente cuadro que, como la propia Comisión reconoce, requiere una pronta reconsideración de las orientaciones de la política comunitaria:

— Acusado de predominio de la investigación dirigida a la mejora de la gestión de recursos energéticos (65,43 por 100 de los fondos comunitarios I + D).

— Limitado interés concedido a la promoción de la competitividad industrial (16,77 por 100 de los medios comunitarios).

— Atención relativa en favor de la mejora de las condiciones de vida y trabajo (9,75 por 100 de los medios comunitarios).

— Esfuerzo relativo dedicado a la mejora de la gestión de materias primas (1,41 por 100 de los medios comunitarios).

— Interés restringido respecto de la promoción de la productividad agrícola (1,94 por 100 del gasto comunitario en I + D).

— Ausencia casi total de actividad de I + D en favor de los países en vías de desarrollo (0,70 por 100 de los medios comunitarios).

La estrategia que, ante esta situación, propuso la Comisión para el período 1984-1987 se basaba en la identificación y adopción de una serie de «opciones socio-económicas» que permitieran afrontar los problemas descritos. Las prioridades establecidas por el Programa en este sentido son las siguientes (9):

— Promoción de la competitividad agrícola y pesquera.

— Promoción de la competitividad industrial, con especial atención a las nuevas tecnologías.

(9) Estas opciones sirvieron a la Comisión como marco de referencia para la evaluación del esfuerzo comunitario en materia de I + D, citada anteriormente.

— Mejora de la gestión de materias primas.

— Mejora de la gestión de recursos energéticos y reeducación de la dependencia energética.

— Intensificación de la ayuda al desarrollo.

— Mejora de las condiciones de vida y trabajo.

— Mejora de la eficacia del potencial científico y técnico de la Comisión mediante acciones de carácter horizontal.

Estas opciones, que son tan sólo el resultado de seleccionar un número reducido de entre las múltiples alternativas que la realidad social y económica ofrece a los Estados miembros y a la Comunidad a la hora de encauzar sus políticas de I + D, se traducen en una serie de objetivos técnico-científicos, también recogidos por la Comisión en su proposición y aprobados posteriormente por el Consejo (ver Anexo III de la Resolución de 25-7-1983). La Resolución refleja, por otro lado, una distribución tentativa de fondos comunitarios que, pese a su carácter puramente indicativo, permite determinar el peso proporcional atribuido por la Comunidad a cada opción socio-económica y a sus correspondientes objetivos científicos.

El Programa de Acción desciende aún más en el detalle de los aludidos objetivos científicos y técnicos, fijando categorías de acciones previstas para la consecución de cada uno de ellos que, en definitiva, serán las materias sobre las que se ejecutarán las investigaciones en que la Comunidad participe. La enumeración exhaustiva de estas áreas específicas de investigación superaría, por su extensión, los límites de lo razonable en el contexto de este informe, por lo que no nos detendremos en ella. Solamente, y a título ilustrativo, reproduciremos las que integran la «Mejora de la gestión de recursos energéticos», apartado al que se dedica el mayor porcentaje de los fondos comunitarios reservados a la investigación (10):

— Energía nuclear de fisión:

– Seguridad de los reactores (reactores de agua ligera y reactores rápidos).

– Desechos radiactivos: tratamiento, acondicionamiento, almacenado.

– Controles de seguridad.

– Condiciones de cierre de instalaciones.

– Medidas y materiales de referencia nucleares.

— Fusión termonuclear controlada:

– Construcción y explotación del JET.

– TOKAMAK de dimensiones medias.

– NET y tecnología.

(10) COM (83) 260 final, pp. 64-65.

- Líneas alternativas a los TOKAMAKS.
- Lasers.
- Energías renovables:
 - Energía solar directa.
 - Biomasa.
 - Energía eólica.
 - Energía geotérmica.
 - Energía hidráulica.
 - Otras energías.
- Utilización racional de la energía:
 - Análisis de sistemas.
 - Economía de energía.
 - Combustibles sólidos.
 - Calor.
 - Electricidad.

Para la selección de estos objetivos específicos se han empleado cuatro criterios básicos, que muestran cómo una acción de la Comunidad estará justificada cuando presente ventajas a corto, medio o largo plazo sobre las acciones nacionales en cuanto a eficacia, financiación o previsibles resultados científicos y técnicos. Se trata, más exactamente, de cuatro posibilidades:

- Investigaciones de gran envergadura fuera del alcance de los Estados miembros por causa de los medios financieros o humanos requeridos.
- Investigaciones en las que la realización común presente ventajas financieras evidentes, incluso tomando en consideración los costes adicionales propios de toda cooperación internacional.
- Investigaciones en que, por razones particulares, especialmente geográficas, la complementariedad de las actividades nacionales puede conducir a resultados significativos en la totalidad de la Comunidad.
- Investigaciones que contribuyan a reforzar la cohesión del mercado común y a unificar el espacio científico y técnico europeo, así como aquellas tendentes a la implantación de normas y *standards* uniformes.

En la actualidad, las acciones destinadas a cubrir algunos de los objetivos enunciados anteriormente han dado lugar a la aprobación de programas sectoriales de I+D, a los que dedicaremos el último epígrafe. Debe hacerse notar que en el momento presente coexisten programas I+D adoptados con anterioridad al Programa-marco y programas emprendidos tras su entrada en vigor. Ello trae consigo ciertas discrepancias entre los objetivos

del Programa-marco y los perseguidos en algunos de dichos programas sectoriales previos al mismo, así como disparidades de índole formal o procedimental. Los servicios comunitarios, sin embargo, no distinguen entre uno y otro tipo de programas en lo tocante a su ubicación, encuadrando los primeros, a efectos descriptivos, en el objetivo técnico-científico del Programa-marco más afín con el contenido del programa sectorial en cuestión. Esta pauta será la que, por nuestra parte, mantendremos en el epígrafe final. A partir del año 1984, y siguiendo siempre en el Programa-marco, el proceso de decisión comunitario en el terreno de I+D se organizará en torno al concepto de «programa sectorial de acción» definido como el «conjunto de acciones I+D en un sector determinado que agrupa las diferentes modalidades de actuación a nivel comunitario, siendo una de sus principales características el asegurar una gestión integrada del conjunto de modalidades utilizadas». Cada programa sectorial de acción será elaborado por la Comisión, de acuerdo con un procedimiento peculiar, y aprobado individualmente por el Consejo.

Como última cuestión de interés respecto del Primer Programa-marco, cabe destacar que, según la Resolución que lo adoptaba, dicho Programa debería ser objeto de reexamen de 1985, con vistas a valorar su proceso de ejecución y a una posible revisión. El estudio ha sido realizado por parte de la Comisión, con el resultado de que los logros han mejorado la ejecución comunitaria hasta 1983, pero distan aún de alcanzar los objetivos fijados, especialmente en cuanto a promoción de la competitividad agrícola, ayuda al desarrollo y actividades horizontales (11).

4. PROCESOS DE DECISION Y GESTION EN MATERIA DE I + D

Un aspecto de la política comunitaria de I+D que llama poderosamente la atención es el complejo aparato institucional encargado de la elaboración, aprobación y ejecución de los programas que estructuran la actividad de la Comunidad. El proceso de decisión es, en sus rasgos básicos, similar al seguido para la adopción de cualquier acto comunitario. La Comisión asume la elaboración de programas sectoriales, los cuales, tras los dictámenes —preceptivos o facultativos, según los casos— del Parlamento y del Comité Económico y Social, son sometidos a la consideración del Consejo, con vistas a su definitiva aprobación. Sin embargo, sobre este esquema primario concurren numerosos órganos auxiliares, de carácter consultivo, que asesoran al Consejo y a la Comisión no sólo en la preparación de los programas, sino, y sobre todo, en su gestión (12).

El más importante de estos órganos es el CREST (Comité pour la Recherche Scientifique et Technique), cuya inserción en el proceso de decisión tiene por objeto la asistencia a las Instituciones comunitarias en la

(11) Vid. COM (85) 140, de 9-4-1985.

(12) Una exposición minuciosa, aunque no actualizada en ciertos puntos, de los órganos participantes en la elaboración de las políticas nacionales y comunitaria de I+D puede encontrarse en el Informe, redactado por el Comité Económico y Social, *Organization and Management of Community Research and Development*, Bruselas, 1980.

coordinación de las políticas nacionales y comunitaria, tanto en su concepción general como en sus concreciones sectoriales, y en la definición y ejecución de los proyectos de interés comunitario. El CREST, instituido por una Decisión del Consejo de 14-1-1974, está compuesto por altos funcionarios gubernamentales de los Estados miembros, especializados en política científica y de investigación, bajo la dirección de un representante de la Comisión. Cada Estado miembro cuenta con dos miembros de pleno derecho, a los que podrán acompañar, previa notificación al Comité, expertos procedentes de círculos no gubernamentales para asesorarles cuando uno o varios temas del orden del día así lo requieran. En el ejercicio de sus funciones, el CREST colabora paralelamente con la Comisión y con el Consejo como órgano consultivo de la Comisión, examina los proyectos de proposición en materia de I+D y formula al respecto recomendaciones de carácter científico, técnico, administrativo o financiero. En su relación con el Consejo, el Comité estudia nuevamente las proposiciones, una vez que éstas han sido remitidas por la Comisión y antes de que el Consejo se pronuncie sobre ellas. Las razones que explican este doble escrutinio son, en palabras del Comité Económico y Social, «mejorar el proceso de decisión, asociar al mismo a los funcionarios superiores de los Estados miembros, y garantizar que las proposiciones enviadas por la Comisión responden suficientemente a los puntos de vista de los Estados miembros, acelerando así su aprobación» (13). Los trabajos del CREST se desarrollan con la asistencia de dos subcomités generales permanentes («Subcomité de Estadística I+D» y «Comité de Información y Documentación Científica y Técnica»), existiendo también, hasta 1984, cinco subcomités especializados permanentes.

En dicho año, el Consejo adoptó la Decisión 84/338/CECA, CEE, CEEA, de 29 de junio, mediante la cual se pretendía ordenar el hasta entonces confuso proceso de decisión en el terreno de la I+D. En esta Decisión se instituyen los Comités Consultivos en Materia de Gestión (CGC), adscritos a la Comisión, que sustituyen a los comités especializados del CREST, a los Comités Consultivos en Materia de Gestión de Programas (CCMGP) y a los Comités de Acción Concertada (COMAC).

Las funciones a desempeñar por los CGC serán las siguientes:

— Informar y asesorar a la Comisión en lo concerniente a cuestiones científicas y técnicas, en los ámbitos de su respectiva competencia.

— Contrastar periódicamente los programas nacionales de I+D en los campos de interés comunitario, proporcionando a la Comisión las oportunas informaciones al respecto, con vistas a identificar posibles actividades de coordinación entre Estados miembros.

— Asistir a la Comisión, sobre la base de los objetivos científicos y técnicos retenidos por los programas-marco, en la definición y selección de los temas o acciones que puedan ser objeto de actividades comunitarias de I, D + D (investigación, desarrollo y demostración).

— Contribuir a la óptima ejecución de los programas de I, D + D, y especialmente a la definición detallada de los proyectos y a su selección, así

(13) Ver Informe del CES *Organization...*, citado, p. 7.

como a evaluar los resultados y a asegurar una mejor relación entre la ejecución de los programas en el plano comunitario y los correspondientes trabajos de I+D efectuados en los Estados miembros bajo la responsabilidad de éstos.

— Emitir dictamen respecto de la cooperación científica y técnica que pueda establecerse entre las Comunidades, los países terceros y/o las organizaciones internacionales.

Cada CGC está formado por dos representantes de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión, designados por cuatro años. El Presidente, que ostenta su cargo por un periodo de dos años, es elegido por el propio CGC de entre los representantes nacionales.

La Decisión 84/338 contempla la creación, inmediata o a corto plazo, de las doce CGC siguientes:

- Tecnologías industriales.
- Normas y *standars* científicos y tecnológicos.
- Biotecnologías.
- Materias primas y materiales.
- Energía nuclear de fisión (1 y 2).
- Energías no nucleares.
- Investigación vinculada al desarrollo.
- Investigación en medicina y salud.
- Radioprotección.
- Medio ambiente y climatología.
- Problemas lingüísticos.

Conviene destacar que la presencia de estos Comités en la gestión de los programas sectoriales es constante, siendo necesario su dictamen para la revisión de los programas, modificación en la distribución de los créditos, selección de proyectos, evaluación de resultados, etc. No obstante, y a fin de evitar reiteraciones, no se hará referencia en el último epígrafe de este capítulo —dedicado a los programas en vigor— a la participación de los CGC, remitiéndonos allí a las disposiciones que en cada caso aprueban los programas sectoriales y a lo aquí expuesto.

La lista de órganos ligados al proceso de formación de la política comunitaria de I+D no acaba aquí. Junto con los anteriores, otros entes consultivos asesoran a la Comisión, bien en sectores específicos (Comité Científico y Técnico CEEA, Comité Permanente en Investigación Agrícola, Comisión de Investigación CECA, Comité para la I+D Industrial, etc.), bien desde una perspectiva general, como ocurre con el CODEST. Este «Comité de Desarrollo Europeo de la Ciencia y la Tecnología», compuesto por 21 miembros nombrados por la Comisión entre personalidades académicas y científicos

de muy alto nivel, tiene por misión el asistir a la Comisión en la elaboración y puesta en práctica de su política de estimulación del potencial científico y técnico de la Comunidad, participando también en la definición de la estrategia común de I+D. El CODEST, creado en 1982, sustituyó al CEID (Comité Europeo de Investigación y Desarrollo), que desarrollaba anteriormente análogas funciones.

Como se observa, este conglomerado orgánico presenta una extensión y complejidad desusadas, lo que ha motivado frecuentes críticas. El Comité Económico y Social, por ejemplo, señalaba en el Informe que venimos manejando que «hay demasiados Comités patrocinados por la Comisión implicados en la dirección, proposición, control y asesoramiento de los programas I+D (...). Cualquiera de los programas puede ilustrar ampliamente el engorroso procedimiento requerido para que un programa pueda salir de la fase de planificación», «la demarcación precisa de sus papeles respectivos (de los Comités) es a menudo difícil. En ocasiones, las responsabilidades de iure y de facto difieren. El resultado es una falta de transparencia del sistema» (14). La Decisión 84/338, posterior al Informe del CES, ha remediado en buena medida algunos de los defectos preexistentes, pero no parece que sea una solución definitiva (15).

Como punto final de este epigrafe sólo resta añadir, dentro de la propia estructura de la Comisión, que las competencias en materia de I+D se hallan muy dispersas, atribuyéndose a las siguientes direcciones generales:

- DG III. «Mercado Interior y Asuntos Industriales Tash Force: Tecnologías de la información y de las telecomunicaciones».
- DG XII. «Ciencia, Investigación y Desarrollo. Centro Común de Investigación».
- DG XIII. «Mercado de la Información e Innovación».

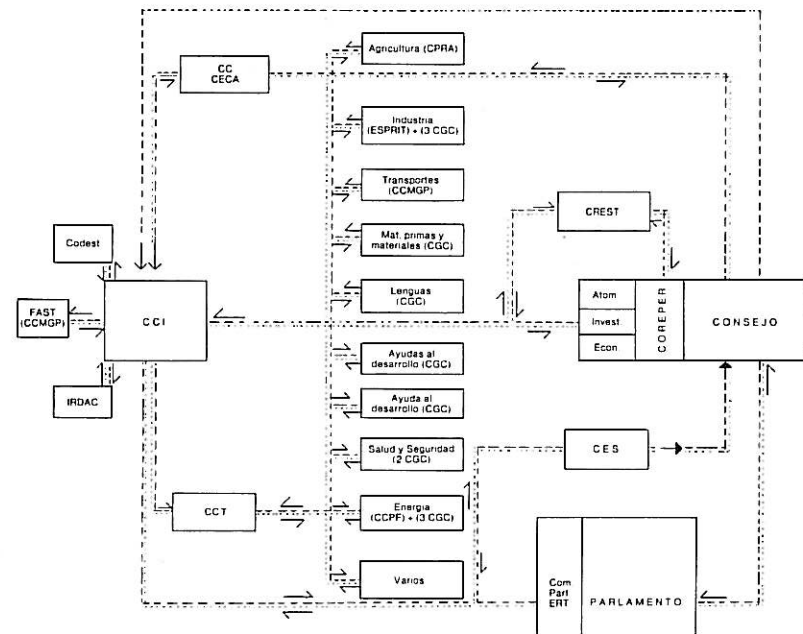
Otras DG que tratan temas de investigación en aspectos sectoriales:

- DG V. «Empleo, Asuntos Sociales y Educación».
- DG VI. «Agricultura».
- DG XI. «Medio Ambiente, Protección de los Consumidores, Seguridad Nuclear».
- DG XVII. «Energía».

(14) Cfr. *Organization...*, citado, p. 15.

(15) En el Anexo 1 que se adjunta al presente epigrafe puede observarse en forma gráfica el proceso de decisión en materia de I+D.

INDICACION DE LOS AMBITOS DE COMPETENCIA DE LOS COMITES CIENTIFICOS Y TECNICOS



Elaboración Proposición

Consulta (ejecución, gestión, evaluación Dictamen)

Decisión

Explicación de las siglas utilizadas en el esquema

- CCI: Centro Común de Investigación (Consejo de Administración y Consejo Científico)
- CC CECA: Comité Consultivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
- CCMGP: Comité Consultivo en Materia de Gestión de Programas.
- CCPF: Comité Consultivo Programa de Fusión.
- CCT: Comité Científico y Técnico.
- CREST: Comité de la Investigación Científica y Técnica.

- CPRA: Comité Permanente de la Investigación Agrícola.
- COREPER: Comité de los Representantes Permanentes de los Estados Miembros (ante el Consejo de Ministros).
- G. Atom. Invest. Econ.: Grupos Especiales del Consejo (Atómico, Investigación y Económico).
- CES: Comité Económico y Social.
- Com. Par. ERT: Comisión Parlamentaria de Energía, Investigación y Tecnología.
- CODEST: Comité de Desarrollo Europeo para la Ciencia y la Tecnología.
- CGC: Comité de Gestión y Coordinación.
- IRDAC: Comité Consultivo de la Investigación y del Desarrollo Industrial.

Fuente: G. DESCHAMPS en *Revista Comunidad Europea*.

5. MODALIDADES DE EJECUCION DE LAS INVESTIGACIONES COMUNITARIAS

Cada programa sectorial de I+D prevé una serie de trabajos de investigación específicos, mediante cuya realización se pretende alcanzar los objetivos del programa. Tales trabajos pueden llevarse a cabo, de acuerdo con lo que cada programa disponga, según una o varias de las modalidades de actuación establecidas en la Comunidad a tales efectos: acciones directas, investigación por contrato, acciones concertadas. Habitualmente, los programas recurren a una sola de dichas modalidades, pero no es infrecuente que combinen dos de ellas, en especial las de investigación por contrato y acciones concertadas.

A. *Acciones directas.*—La investigación directa es la desarrollada independientemente por la Comunidad, con su propio personal y en las instalaciones del Centro Común de Investigación (CCI). Este Centro, creado en 1958 en cumplimiento del artículo 8 del Tratado CEEA, está constituido como una Dirección General de la Comisión, formando parte integral sus servicios. Concebido inicialmente para trabajar en el terreno de la energía nuclear, sus actividades se han extendido a otras áreas de investigación, como son las energías no nucleares o el medio ambiente. Totalmente financiado por la Comunidad, dispone en la actualidad de cuatro laboratorios, que acogen cerca de 2.300 funcionarios (científicos y administrativos): Ispra (Italia), Karlsruhe (República Federal Alemana), Gveel (Bélgica), Petten (Holanda).

B. *Investigación por contrato.*—Los trabajos se realizan por medio de contratos concluidos entre las Comunidades y entidades privadas o públicas de investigación. Como quiera que será esta modalidad la que mayor interés ofrezca al sector privado empresarial extremeño, se le ha dedicado un epígrafe específico, al que nos remitimos para un tratamiento detallado.

C. *Acciones concertadas.*—En la investigación concertada, el marco y los objetivos generales de la investigación se fijan por la Comunidad, pero las investigaciones son efectuadas y sufragadas íntegramente por los Estados miembros. La Comunidad asume tan sólo la responsabilidad de asegurar una coordinación de dichos trabajos, así como los costes de esta coordinación (gastos originados por reuniones de equipo de investigación, intercambio de investigadores, etc.).

Una categoría especial de acciones concertadas son las que se encuadran en el marco de la cooperación COST (Cooperación Europea en el Campo de la Investigación Científica y Técnica). El sistema COST fue instaurado en 1970 como un método para posibilitar la cooperación entre los entonces seis Estados miembros y los cuatro países en vías de adhesión. Posteriormente se vincularon otros países, entre ellos España, hasta alcanzar la cifra de 19 miembros (los actuales doce Estados comunitarios más Yugoslavia, Noruega, Austria, Suecia, Finlandia, Suiza y Turquía). La Comunidad en cuanto sujeto internacional participa también en el Programa COST, ocupándose de tareas de coordinación y aportando el servicio de secretaría.

Según un procedimiento adoptado por el Consejo en 1987, la cooperación COST puede articularse siguiendo una de las siguientes formas:

— Categoría I.—Programas comunitarios en los que están interesados Estados COST no miembros, siendo asociados a los mismos mediante la negociación de un acuerdo internacional.

— Categoría II.—Proyectos COST que se incluyen también en un programa de acción comunitaria. Estos se dirigen por Comités de concertación Comunidad-COST, creados al efectos.

— Categoría III.—Proyectos COST en los que participan, simultáneamente, la Comunidad y los Estados miembros.

— Categoría IV.—Proyectos COST sin participación comunitaria. Esta categoría, así como la anterior son dirigidas por los Comités de Dirección de Proyectos, independientes del resto de la estructura institucional.

Los programas desarrollados bajo la modalidad de concertación, ya sea estrictamente comunitaria o incluida en el marco de COST, no dan lugar a la conclusión de contratos entre la Comunidad y entidades públicas o privadas. Son las autoridades de los Estados miembros quienes se encargan de decidir cómo gestionar los proyectos y, en su caso, de convocar a entidades (16). Serán, pues, este tipo de programas los que deberán incorporarse, en su caso, al Plan Nacional de I+D por la Comisión Interministerial, y cuya ejecución podrá encomendarse a una o varias Comunidades Autónomas cuando los programas de investigación o las materias objeto de la competencia de éstas así lo aconsejen. Naturalmente, los fondos que la Comunidad Europea destina a estas investigaciones comunitarias se dirigirán en último extremo al ente ejecutor.

6. INVESTIGACION POR CONTRATO

A. La investigación por contrato y las competencias autonómicas

La investigación por contrato es la única de las tres modalidades enumeradas en el epígrafe anterior que permite el acceso de las entidades privadas a los proyectos de investigación comunitarios a través del establecimiento de relaciones directas entre aquéllas y las Comunidades Europeas. La especial atención que dedicaremos a este tipo de investigación se explica por el hecho de que en ella las autoridades autonómicas pueden desempeñar un papel relevante en el contexto de sus competencias sobre fomento de la investigación y del desarrollo económico regional. En efecto, si bien las entidades privadas no requieren de la intermediación de las administraciones nacionales —estatales o regionales— para contactar con las Instituciones comunitarias y ejecutar los proyectos, resultará indispensable, sobre todo a corto y medio plazo, que los órganos autonómicos encargados de la promoción empresarial o de la investigación adopten las medidas oportunas

(16) Una relación completa de las Acciones COST puede encontrarse en la publicación comunitaria *Actions COST. Recueil des Accords*, vols. 1, 2 y 3, que cubren el periodo 1971.

para dar la máxima difusión a las posibilidades que ofrece este tipo de investigación a determinadas entidades extremeñas y para asesorar a éstas, cuando decidieran participar en alguno de los proyectos comprendidos en esta modalidad, en cuestiones procedimentales o técnicas. Igualmente sería necesario evaluar en qué medida tales proyectos pueden tomarse como referencia a la hora de elaborar el plan autonómico de investigación, cuya realización se propone en el primer epigrafe de este capítulo. En consecuencia, recogemos a continuación las principales características de la investigación comunitaria por contrato, posponiendo al último epigrafe la exposición individualizada de cada uno de los programas.

B. Convocatoria de solicitudes

Como ya se ha comentado, son los propios programas sectoriales de I+D los que determinan la o las modalidades de ejecución, así como, si ello es necesario, qué partes del programa se realizarán bajo cada modalidad.

Cuando se prevén acciones por contrato, al programa de acción (publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades*, serie L) suele seguirle (17) una convocatoria de solicitudes (*appel d'offres*) que reviste la forma de Comunicación de la Comisión y que, como tal, aparece publicada en la serie C del DOCE. En esta convocatoria, y teniendo en cuenta que las variantes que pueden encontrarse son casi tantas como convocatorias se publican, se recogen habitualmente los siguientes extremos:

1. Parte del programa objeto de convocatoria.—La amplitud de esta parte puede variar enormemente según los programas, yendo desde la totalidad del programa a unas pocas acciones específicas.

2. Características de los potenciales solicitantes.—En general, éstos podrán ser «toda persona física o jurídica establecida en el territorio de los Estados miembros». No obstante, en ocasiones se condiciona la participación a una determinada cualificación técnica.

3. Características de los proyectos a presentar.—Son también muchas las diferentes posibilidades en este aspecto. Como norma, la convocatoria requiere que los proyectos ofrezcan un interés comunitario, que sean técnicamente viables, que sus resultados puedan tener interés económico y que en ellos participen agrupadas varias entidades (empresas, universidades, organismos públicos de investigación) pertenecientes a más de un Estado miembro.

4. Financiación.—La convocatoria, y a menudo también el programa de acción al que se refiere, hacen mención expresa del tipo de ayuda comunitaria que recibirán los proyectos seleccionados.

5. Plazo para la presentación de solicitudes.

6. Dirección de contacto y dirección de envío de solicitudes.—Aunque ambas suelen coincidir, se dan excepciones en algunos casos. De todos

(17) No obstante, puede ocurrir que la convocatoria aparezca con anterioridad al programa, con carácter provisional y dependiendo de la ulterior aprobación de aquél.

modos, la dirección de información es la que puede tener más utilidad para los interesados en un primer momento, puesto que en ella deben recabarse, amén de cualquier información complementaria que resulte necesaria para la elaboración de los proyectos, los formularios normalizados en que han de presentarse las solicitudes.

C. Modos de contratación

La contratación comunitaria en materia de investigación se efectúa de tres modos principales (18):

1. Contratos a gastos compartidos.—La particularidad de este tipo de contratos, los más utilizados en la práctica, reside en el hecho de que el coste total es compartido entre los dos contratantes —Comunidad y entidad investigadora—. La parte de la Comunidad no puede sobrepasar cierto porcentaje —generalmente, 50 por 100— y está limitada a un montante máximo. Las condiciones relativas a los pagos (pagos adelantados, presentación de cuentas, etc.) se regulan en cada contrato. El contrato se compone de un texto general, que contiene las disposiciones relativas al coste total, a la participación de la Comisión, a la duración y a los informes, y de cuatro anexos relativos al programa de investigación, disposiciones financieras, disposiciones contractuales generales, conocimientos y su difusión. El modelo normalizado de contrato puede conseguirse por parte de los interesados de los servicios comunitarios encargados de dirigir cada programa de acción.

2. Contratos de financiación de costes marginales.—Este tipo de contrato es, en principio, utilizado para financiar los proyectos de investigación de las universidades. Los costes complementarios necesarios para la ejecución de un proyecto de investigación determinado y que no pueden ser financiados por el presupuesto de la universidad pueden ser reembolsados íntegramente por la Comunidad.

3. Contratos de asociación.—Los proyectos a largo plazo y de gran envergadura pueden ser financiados por medio de contratos de asociación. Este tipo de contrato se caracteriza por la institución de un comité de gestión paritario, que controla las modalidades científicas, técnicas y financieras de la ejecución del proyecto de investigación. Contratos de este tipo han sido especialmente empleados en la realización de los programas de I+D en el campo de la fusión y radioprotección y, como norma, interesan sobre todo a las autoridades nacionales competentes.

4. Proyectos de demostración.—Los proyectos de demostración son definidos por la Comunidad como el vínculo entre una fase, previa, de investigación, contrastada eventualmente por medio de una fase piloto, y la fase, posterior, de inversión. Se diferencian de la primera por la escala industrial en que se ejecutan los proyectos y por la exigencia de perspectivas de viabilidad económica, y de la fase de inversión, por la existencia de un riesgo inherente todavía demasiado elevado como para ser asumido por los em-

(18) Extraemos estos modos de contratación de la publicación comunitaria *Vademecum de la recherche sous contrat*, Luxemburgo, pp. 10-11.

presarios. Los proyectos de demostración no son, pues, acciones de investigación propiamente dichas, pero se presentan como el complemento indispensable de estas últimas en determinados campos, lo que motiva que la Comunidad las incluya entre aquellas que podrán beneficiarse de apoyos financieros procedentes del presupuesto comunitario. La participación comunitaria variará en función del interés de la acción, oscilando entre el 30 y el 50 por 100 del coste total.

D. Presentación de solicitudes

Las solicitudes deben remitirse en las lenguas oficiales comunitarias que, en su caso y aparte del español, establezca la convocatoria. Para ello deberán utilizarse inexcusablemente los formularios normalizados que suministra la Comisión a petición de los interesados.

Los datos consignados en las proposiciones, y las proposiciones mismas, tienen carácter confidencial.

E. Régimen de propiedad del producto de las investigaciones

La propiedad de los conocimientos e inventos obtenidos de los trabajos de investigación realizados bajo contrato se somete a las estipulaciones del Reglamento 2380/1974, que establece el régimen de difusión de los conocimientos aplicable a los programas de investigación para la CEE (19). Dentro de este Reglamento, el principal artículo concerniente a la investigación por contrato es el 3, que señala textualmente: «En relación a los inventos, patentables o no, procedentes de investigaciones o trabajos realizados bajo contrato, el régimen de propiedad se definirá, caso por caso, en los contratos. Si pertenecen al contratante, la Comunidad se beneficiará, sobre dichos inventos, de una licencia gratuita, para sus propias necesidades. El contratante tendrá la obligación de explotar o hacer explotar, en condiciones conformes al interés de la Comunidad y dentro de un periodo de tiempo a fijar en el contrato, los inventos que le pertenezcan. La Comisión tendrá derecho a conceder sublicencias, en las condiciones previstas en los artículos 6.º y 7.º, si el contratante, sin razón legítima alguna, no cumplierse su obligación de explotar o hacer explotar los inventos.»

7. PROGRAMAS SECTORIALES DE ACCION

En este epigrafe pasaremos revista a los programas comunitarios de I + D que revisten un mayor interés desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura (20).

Se han excluido del informe los programas de acción directa, desarrollados por la propia Comunidad Europea, y los programas de coordinación, en los cuales será el Estado quien deberá asignar la ejecución, si ello es ade-

(19) DOCE L 255, de 20-9-1974.

(20) Puede verse una relación completa de los programas comunitarios de I + D y cómo se configuraban en mayo de 1975 en el Anexo 1.

cuado, o una o varias Comunidades Autónomas. No obstante, los programas realizados fundamentalmente bajo esta modalidad, que en la actualidad se encuentra en vigor en la Comunidad, se vinculan a acciones COST, por lo que puede encontrarse una referencia *in extenso* a los mismos en la citada publicación *Actions COST. Recueil des Accords*. De igual modo, se ha prescindido también de programas cuyo ámbito material queda fuera de las actividades propias de empresas extremeñas (hidrocarburos, energías nucleares, etc.). En definitiva, se han retenido aquellos programas que se realizan bien «a gastos compartidos», bien como proyectos de demostración, en materias afines a las que presumiblemente caen dentro del ámbito de actuación de empresas radicadas en la Comunidad Autónoma de Extremadura. En este orden de cosas hay que mencionar que, siguiendo indicaciones expresas de los órganos competentes de la Junta de Extremadura, se tratarán con mayor profundidad los programas que atañen a:

- Investigación agrícola.
- Metrología aplicada y materiales de referencia (BCR).
- Energías no nucleares.
- Proyectos de demostración y proyectos piloto en el campo de la energía.
- Medio ambiente.
- Proyectos de demostración en materia de medio ambiente.

Respecto de cada programa se recogen los siguientes aspectos:

- Marco jurídico.
- Objetivos.
- Duración.
- Contenido del programa (resumen).
- Beneficiarios.
- Financiación.
- Presentación de solicitudes (21).
- Revisión.

(21) NOTA IMPORTANTE: Debe destacarse que, pese a que los plazos para la presentación de solicitudes hayan finalizado ya en varios de los programas reseñados, tanto la Administración española como la Comunidad Europea admiten la posibilidad de que empresas españolas presenten proyectos de investigación a dichos programas, siempre que así lo permita el grado de avance de los mismos.

A. Investigación agrícola

1. Marco jurídico

Decisión del Consejo 83/641/CEE, de 12 de diciembre (DOCE L 358, de 22-12-1983), aprobando programas de investigaciones comunes y programas de coordinación de la investigación agrícola. Es también relevante en este contexto el Reglamento (CEE) 1728/1974 del Consejo, de 27 de julio (DOCE L 182, de 5-7-1974), concerniente a la coordinación de la investigación agrícola.

2. Objetivos

— Resolver los problemas derivados de la elevación de los costes de producción, prestando especial atención a las nuevas técnicas de producción, transformación y conservación destinadas a reducir, directa o indirectamente, la utilización de fuentes de energía tradicionales y dirigidas a producir energía en el seno del propio sector agrícola.

— Promover la utilización racional de los recursos naturales escasos (tierra, agua, mano de obra) en la producción agrícola.

— Incrementar la productividad agrícola sin crear excedentes, gracias a la mejora de los rendimientos, la lucha contra los parásitos y enfermedades animales y plantas, la introducción de nuevas variedades, etc.

3. Duración

1 de enero de 1984 a 31 de diciembre de 1988.

4. Contenido del programa

a) Utilización y conservación de recursos agrícolas:

— Energía y agricultura.

— Utilización y gestión de la tierra y el agua.

b) Problemas estructurales:

— Agricultura mediterránea.

— Otras regiones desfavorecidas.

— Sector agroalimentario.

c) Mejora de la productividad en los sectores de producción animal y vegetal:

— Ganadería.

— Productividad vegetal.

5. Beneficiarios

Centros e institutos de investigación invitados a participar en el Programa. En este sentido, la investigación agrícola difiere a la desarrollada en otros campos, ya que es la Comunidad quien atribuye directamente los contratos a centros especializados, sin que medie una propuesta de presentación de solicitudes análoga a la formulada en otros sectores. El procedimiento de selección a estos efectos se recoge en el artículo 8 del Reglamento 1728/1974.

6. Financiación

Montante global estimado: 30 millones de ecus, fijándose créditos anuales en los correspondientes Presupuestos.

Crédito 1986: 5 mecus.

7. Revisión

El Programa podrá ser modificado por el Consejo, antes del 30 de abril de 1986, en base al informe presentado por la Comisión a finales de 1985.

B. Metrología aplicada y materiales de referencia (Oficina Comunitaria de referencia, «BCR»)

1. Marco jurídico

Decisión del Consejo 83/19/CEE, de 21 de diciembre de 1982 (DOCE L 26, de 28-2-1983), aprobando un Programa de I+D para la CEE en el campo de la metrología aplicada y los materiales de referencia (Oficina Comunitaria de Referencia, BCR).

2. Objetivo

— Mejorar la concordancia de los resultados de las medidas o análisis efectuados en aquellos campos que tienen una importancia económica a escala comunitaria.

— Establecer los medios materiales de contraste para asegurar el mantenimiento de esta concordancia.

— Descripción de métodos que permitan obtener medidas exactas.

3. Duración

1 de enero de 1983 a 31 de diciembre de 1987.

4. Contenido del programa

a) Metrología aplicada:

— Ejecución en común de programas de medida.

- Mejora de los métodos de medida y su precisión.
- Mejora de los instrumentos necesarios para las medidas de precisión.

b) Materiales de referencia:

- Ejecución en común de programas de medida.
- Establecimiento en común de materiales de referencia y su certificación a nivel comunitario.
- Conservación y difusión de los materiales de referencia obtenidos.

5. *Beneficiarios*

Laboratorios públicos o industriales de los Estados miembros.

6. *Financiación*

Montante global estimado: 25 millones de ecus.

Crédito 1986: 5 mecus.

7. *Presentación de solicitudes*

El Programa fue objeto de una propuesta de presentación de solicitudes en marzo de 1983 (DOCE C 67, de 12-3-1983). En esta propuesta se invitaba a las entidades públicas y privadas interesadas en el Programa a someter, por una parte, sugerencias a la Comisión en torno a problemas de medida o análisis que deban ser resueltos a nivel comunitario. Tales sugerencias, que pueden realizarse mediante simple carta, permitirán a la Comisión estudiar la importancia de los proyectos y examinar las posibles colaboraciones para la ejecución de los trabajos. Asimismo, las entidades que así lo deseen podrán remitir proposiciones más elaboradas. En ambos casos se fija como fecha límite de recepción el 30 de abril de 1983, aunque se hace constar que «las proposiciones y sugerencias posteriores serán bienvenidas igualmente hasta fines de 1986».

Información complementaria: Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General XII «Ciencias, Investigación y Desarrollo». Dirección de Investigación Tecnológica. Oficina Comunitaria de Referencia (BCR). 200, rue de la Loi. B-1049 Bruselas.

8. *Revisión*

Existía la posibilidad de modificar el programa transcurridos tres años de su entrada en vigor, a propuesta de la Comisión y tras informe sobre el estado de la investigación realizado por la propia Comisión y examinado por expertos en la materia ajenos al programa.

C. Investigación tecnológica fundamental y aplicación de nuevas tecnologías (BRITE)

1. *Marco jurídico*

Decisión del Consejo 85/196/CEE, de 12 de marzo (DOCE L 83, de 25-3-1985).

2. *Duración*

1 de enero de 1985 a 31 de diciembre de 1988.

3. *Objetivos*

Promover la investigación tecnológica fundamental, multisectorial y pluridisciplinar y fomentar la aplicación de las nuevas tecnologías en el conjunto de la Comunidad, especialmente en las PYMES.

4. *Contenido del programa*

a) Investigación y desarrollo tecnológicos precompetitivos en los siguientes sectores:

- Fiabilidad, desgaste y deterioro de materiales.
- Técnicas de unión de materiales.
- Nuevos métodos de ensayo (ensayos no destructivos, ensayos asistidos por ordenador, etc.).
- Diseño y producción asistidos por ordenador (CAO/PAO) y modelos matemáticos.
- Nuevos materiales.
- Ciencia y tecnologías de las membranas.
- Catálisis y tecnología de las partículas.

b) Investigación y desarrollo tecnológicos de carácter precompetitivo en materia de nuevas tecnologías de producción adaptadas a productos fabricados a partir de materias flexibles (textil) (*).

5. *Beneficiarios*

Organizaciones industriales, institutos de investigación y universidades, asociados en grupos que cumplan dos requisitos:

- Uno de los participantes ha de ser una organización industrial.
- Los participantes deben pertenecer a dos o más Estados miembros.

(*) El Programa BRITE supone, en este apartado, una ampliación del Segundo Programa de I+D en el sector textil-confección (1981-1983), adoptado por Decisión del Consejo 81/1014/CEE, de 15 de diciembre (DOCE L 367, de 23-12-1981).

6. Financiación

Montante global estimado: 125 millones de ecus.

Crédito 1986: 3.696.000 ecus.

Participación de la Comunidad: hasta un 50 por 100 del coste de los proyectos.

7. Presentación de solicitudes

Convocatoria: DOCE C 27, de 29-1-1985, y DOCE C 66, de 14-3-1985.

Información: Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General «Ciencia, Investigación y Desarrollo». División XII-C-1. 200, rue de la Loi. B-1049 Bruselas.

D. ESPRIT

1. Marco jurídico

— Decisión del Consejo 84/130/CEE, de 28 de febrero (DOCE L 67, de 9-3-1984).

— Proposición de Decisión del Consejo, publicada en DOCE C 332, de 30-12-1985.

2. Duración

1 de enero de 1984 a 31 de diciembre de 1988.

3. Objetivos

Constituir o consolidar un potencial industrial específicamente europeo en el campo de las tecnologías de la información.

4. Contenido del programa

a) Microelectrónica de punta:

— Acciones generales de apoyo:

- Modelización.
- Equipos para producción y control automatizados.
- Tecnologías de interconexión.

b) Tecnología del Software:

- Teorías, métodos e instrumentos.
- Aspectos relativos a la gestión y a la industrialización.

— Entorno común.

— Proyectos de evaluación y demostración.

c) Tratamiento avanzado de la información (TAI):

— Ingeniería del conocimiento.

— Tratamiento avanzado del signo.

d) Sistemas ofimáticos:

— Puestos de trabajo avanzados e intercambios (*interface*) hombre-máquina.

— Sistemas de comunicación.

— Sistemas avanzados multimedia para el almacenado y recuperación de la información.

— Sistemas ofimáticos integrados.

e) Producción integrada por ordenador (PIO):

— Diseño e ingeniería asistidos por ordenador (CAO/IAO).

— Sistemas flexibles de fabricación.

— Subsistemas y componentes.

— Aplicación de los sistemas de PIO.

5. Beneficiarios

Sociedades, incluidas las PYMES, universidades y otros organismos establecidos en la Comunidad. Cada proyecto deberá contar con la participación de, al menos, dos empresas independientes pertenecientes a diferentes Estados miembros.

6. Financiación

Montante global estimado: 750 millones de ecus.

Crédito 1986: 130 millones de ecus.

La contribución comunitaria a la financiación de los proyectos podrá elevarse al 50 por 100 de su coste total.

7. Presentación de solicitudes

Presentación: próxima convocatoria.

Información: Comisión de las Comunidades Europeas. «Task force, tecnología de la información». ESPRIT. 200, rue de la Loi. B-1049 Bruselas.

E. Biotecnología

1. Marco jurídico

Decisión del Consejo 85/195/CEE, de 12 de marzo (DOCE L 83, de 25-3-1985).

2. Duración

1 de enero de 1985 a 31 de diciembre de 1989.

3. Objetivos

Desarrollo de la biotecnología en la Comunidad.

4. Contenido del programa

a) Medidas de apoyo a la investigación y el desarrollo en biotecnología:

- Bioinformática.
- Colecciones de materiales bióticos.

b) Biotecnología de base:

- Desarrollo de la ingeniería biomolecular para ciertas aplicaciones agrícolas e industriales.
- Tecnología de los cultivos de células y tejidos *in vitro*.
- Métodos de evaluación de los efectos toxicológicos y de la actividad biológica de las moléculas.

5. Beneficiarios

Organizaciones industriales, laboratorios de investigación o institutos universitarios, o grupos que asocien varias de estas entidades. Se concederá prioridad a los proyectos que agrupen entidades de dos o más Estados miembros.

6. Financiación

Montante global estimado: 55 millones de ecus.

Crédito 1986: 900.000 ecus.

La participación comunitaria podrá alcanzar el 50 por 100 del coste total de los proyectos aceptados.

7. Presentación de solicitudes

Convocatoria: DOCE C 45, de 16-2-1985.

Información: Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General «Ciencias, Investigación y Desarrollo». Dirección F, «Biología, radioprotección, investigación médica». 200, rue de la Loi. B-1049 Bruselas.

F. Materias primas

1. Marco jurídico

Proposición de Decisión del Consejo aprobando un programa plurianual de acción de investigación sobre los materiales (materias primas y materiales avanzados), 1986-1989 (DOCE C 220, de 30-8-1985).

El programa propuesto sustituirá al programa 1982-1985 en el sector de materias primas, aprobado por Decisión del Consejo 82/402/CEE, de 17 de mayo (DOCE L 174, de 21-6-1982), modificada por las Decisiones del Consejo 83/332/CEE, CEEA, de 28 de junio, y 83/634/CEE, de 12 de diciembre (DOCE L 181, de 6-7-1983, y 357, de 21-12-1983).

2. Objetivos del programa 1986-1989

- Incrementar la competitividad de la Comunidad, asegurando la disponibilidad, en condiciones económicas, de materiales y materias primas.
- Mejorar la gestión de las materias primas.

3. Duración prevista

1 de enero de 1986 a 31 de diciembre de 1989.

4. Contenido del programa 1986-1989

a) Materias primas primarias (metales y sustancias minerales):

- Exploración.
- Tecnología minera.
- Tratamiento de los minerales.

b) Materias primas secundarias:

- Reciclado de metales no férreos.
- Reciclado y valoración de desechos.

c) Madera en tanto que materia prima renovable:

- Producción de madera.
- Explotación, almacenado y transporte de madera.
- La madera como material.

— Tratamiento mecánico de la madera y utilización de los productos finales.

— Fabricación y tratamiento de pasta y de papel; productos químicos a base de madera.

d) Materiales avanzados:

— Materiales metálicos.

— Cerámicas técnicas.

— Materiales compuestos.

5. Beneficiarios

La proposición de Decisión no alude a posibles participantes en el programa «materias primas», 1986-1989. No obstante, todo parece indicar que éstos serían los mismos que concurren al programa 1982-1985, es decir, «toda persona física o jurídica, u organismos públicos o privados establecidos sobre el territorio de un Estado miembro», tal y como se expone en las sucesivas convocatorias de presentación de solicitudes correspondientes a dicho programa: DOCE C 72, de 23-3-1982; DOCE C 137, de 29-5-1982; DOCE C 151, de 15-6-1982; DOCE C 162, de 29-6-1982; DOCE C 171, de 9-7-1982.

6. Financiación prevista

Montante global propuesto: 110 millones de ecus.

Crédito previsto 1986 (provisional): 22,5 millones de ecus.

La financiación comunitaria podrá alcanzar el 50 por 100 del coste de los proyectos realizados «a gastos compartidos»; si bien hay que señalar que el programa contempla tanto acciones por contrato como acciones de coordinación y concertadas en el marco COST.

G. Energías no nucleares

1. Marco jurídico

Decisión del Consejo 85/198/CEE, de 12 de marzo (DOCE L 83, de 25-3-1985), aprobando un programa de investigación y desarrollo en el campo de la energía no nuclear (1985-1988).

2. Objetivos

— Desarrollo de energías renovables no nucleares.

— Utilización racional de la energía.

3. Duración

1 de enero de 1985 a 31 de diciembre de 1988.

4. Contenido del programa

a) Energía solar:

— Aplicaciones de la energía solar en los edificios.

— Centrales solares termomecánicas.

— Generadores de potencia fotovoltaica.

— Datos relativos a las radiaciones solares.

— Aplicaciones de la energía solar en la agricultura y en la industria agrícola.

b) Energía de la biomasa:

— Desarrollo y recuperación de la biomasa para fines energéticos.

— Tecnologías de conversión de la biomasa.

— Utilización energética de la biomasa.

— Procesos fotoquímicos y fotobiológicos.

c) Energía eólica:

— Evaluación de los recursos europeos.

— Experimentación de aerogeneradores.

— Desarrollo de tecnologías y de prototipos.

d) Energía geotérmica.

e) Ahorro energético:

— Sector de la construcción.

— Sector industrial.

— Sector transportes.

— Almacenado de la energía.

f) Utilización de combustibles sólidos:

— Producción de calor y electricidad.

— Transporte y conservación de los combustibles sólidos.

— Ciencia de los combustibles sólidos.

- g) Producción y utilización de nuevos vectores energéticos:
- Producción de combustibles sintéticos a partir del carbón.
 - Producción de combustibles sintéticos a partir de la biomasa.
 - Estudio de sistemas y materiales específicos comunes a los modos de producción anteriores.
 - Producción de hidrógeno para la fabricación de combustibles sintéticos.
 - Pilas de combustible.
- h) Optimización de la producción de la utilización de hidrocarburos:
- Mejora del conocimiento de los yacimientos de hidrocarburos.
 - Utilización del gas natural.
 - Utilización de las fracciones pesadas del petróleo.
 - Investigación sobre la adecuación motores-carburantes.

5. Beneficiarios

Toda persona física o jurídica establecida sobre el territorio de los Estados miembros de la Comunidad Europea. La Comisión concederá prioridad a las proposiciones comunes emanadas de organismos de diferentes Estados miembros, reservándose el derecho de invitar a la cooperación a organismos que propongan independientemente investigaciones conexas.

6. Financiación

Montante global estimado: 175 millones de ecus, divididos del modo siguientes entre los diferentes subprogramas:

1. «Energía solar»: 33,5 mecus.
2. «Energía biomasa»: 20 mecus.
3. «Energía eólica»: 18 mecus.
4. «Energía geotérmica»: 21 mecus.
5. «Economía de energía»: 26,5 mecus.
6. «Utilización de combustibles sólidos»: 20 mecus.
7. «Nuevos vectores energéticos»: 10 mecus.
8. «Hidrocarburos»: 15 mecus.
9. «Sistemas energéticos»: 9 mecus.

Crédito 1986: 15.400.000 ecus.

Los proyectos se ejecutarán en la modalidad de «contrato a gastos compartidos», pudiendo alcanzar la contribución comunitaria el 50 por 100 del coste total de los proyectos.

7. Presentación de solicitudes

Una convocatoria de propuestas ha sido publicada el 16 de marzo de 1985, en DOCE C 69, fijándose como fecha límite de presentación el

día 15 de julio de 1985. Existe, por otro lado, la posibilidad de que a corto o medio plazo se abran nuevas convocatorias, bien para complementar las investigaciones en sectores ya recogidos en la convocatoria anterior, bien para otros sectores no citados pero incluidos en el programa.

Información: Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General «Ciencia, Investigación y Desarrollo». Programa I + D «Energía no nuclear». Subprograma... 200, rue de la Loi. B-1049 Bruselas.

Oficina de Prensa e Información de la Comisión de las CEE. Serrano, 41, 5.ª planta. 28001 Madrid.

8. Revisión

El programa será reexaminado durante su segundo año de vigencia, pudiendo dar lugar dicho examen a una revisión del mismo, a propuesta de la Comisión y según el procedimiento habitual.

H. Proyectos de demostración y proyectos-piloto industriales en el campo de la energía

1. Marco jurídico

Reglamento (CEE) 3640/1985 del Consejo, de 20 de diciembre (DOCE L 350, de 27-12-1985), tendente a promover, mediante apoyo financiero, proyectos de demostración y proyectos-piloto industriales en el campo de la energía. Este Reglamento ha venido a actualizar y simplificar la dispersa normativa comunitaria que, hasta su aparición, regulaba esta materia: Reglamentos (CEE) 1302 y 1303/1978 del Consejo, de 12 de junio (DOCE L 158, de 16-6-1978); Reglamentos (CEE) 725 a 729/1979 del Consejo, de 9 de abril (DOCE L 93, de 12-4-1979); Reglamentos (CEE) 2038 y 2039/1982 del Consejo, de 19 de julio (DOCE L 219, de 28-7-1982); Reglamentos (CEE) 1971 y 1972/1983 del Consejo, de 11 de julio (DOCE L 195, de 19-7-1983); Reglamentos (CEE) 2125 y 2126/1984 del Consejo, de 26 de julio (DOCE L 196, de 26-7-1984).

2. Objetivos

Los proyectos de demostración constituyen el vínculo entre una fase, previa, de investigación, contrastada eventualmente por medio de una fase piloto, y la fase, posterior, de inversión. Se diferencian de la primera por la escala industrial en que se ejecutan los proyectos y por la exigencia de perspectivas de viabilidad económica, y de la fase de inversión, por la existencia de un riesgo inherente todavía demasiado elevado como para ser asumido por los empresarios. Los proyectos de demostración no son, pues, acciones de investigación propiamente dichas, pero se presentan como el complemento indispensable de estas últimas en determinados campos, lo que motiva que la Comunidad las incluya entre

aquellas que podrán beneficiarse de apoyos financieros procedentes del presupuesto comunitario.

3. Duración

El Reglamento 3640/1985 expira el 31-12-1989, siendo este periodo de cuatro años el que puede considerarse como de «duración» del Programa comunitario.

4. Contenido del programa

a) Explotación de fuentes energéticas alternativas:

- Biomasa y valoración energética de los desechos.
- Energía eólica.
- Energía geotérmica.
- Energía hidroeléctrica.
- Energía solar.

b) Ahorro energético:

- Construcción.
- Sector industrial.
- Industria de la energía.
- Transportes.

c) Sustitución de hidrocarburos:

- Combustibles sólidos.
- Empleo de la energía eléctrica.
- Transmisión, distribución y almacenado del calor.

d) Licuefacción y gasificación de combustibles sólidos:

- Gasificación.
- Gasificación subterránea.
- Licuefacción.

5. Beneficiarios

Los proyectos podrán ser presentados por empresas o personas en las siguientes condiciones:

- Productores.

— Usuarios, a condición de que se asocien con los productores apropiados.

— Los usuarios para quienes no es apropiada una asociación con productores pueden presentar proyectos separadamente, siempre que ofrezcan en la proposición indicaciones precisas sobre el procedimiento que consideraran correcto, con el fin de favorecer la reproducción del mismo tipo de proyecto, en el caso de que la demostración haya tenido éxito.

— Se concederá prioridad a los proyectos que sean objeto de cooperación entre personas o empresas de al menos dos Estados miembros.

6. Financiación

Montante global estimado: 360 millones de ecus, de los cuales el 30 por 100 se reserva al subprograma «Combustibles sólidos».

La aportación comunitaria no podrá superar el 40 por 100 del coste total de los proyectos de demostración, no pudiendo tampoco elevarse la de esta o de otras subvenciones comunitarias y de posibles ayudas nacionales por encima del 49 por 100 del coste total.

7. Presentación de solicitudes

La convocatoria para la presentación de propuestas ha sido publicada recientemente en DOCE C L, de 3-1-1986. La fecha límite para remitir los proyectos es el 29 de abril de 1986 a las 12 horas.

Presentación de solicitudes: Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General de la Energía. 226-236 Avenue de Tervuzen. B-1049 Bruselas.

Oficina de la Comisión de las Comunidades Europeas. Serrano, 41, 5.ª planta. 28001 Madrid.

Información: Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General de la Energía. Proyectos de demostración «Energía». A la atención del señor E. Kimman. 200, rue de la Loi. B-1049 Bruselas.

I. Medio ambiente

1. Marco jurídico

Proposición de Decisión del Consejo, de 24 de julio de 1985, tendente a la adopción de programas plurianuales de investigación y desarrollo en el campo del medio ambiente 1986-1990 [COM (85) 391 final].

El programa propuesto sustituirá al programa de 1981-1985 en el sector del medio ambiente, aprobado por la Decisión del Consejo 81/213/CEE, de 3 marzo (DOCE L 101, de 11-4-1982).

2. *Objetivos*

- Ofrecer los conocimientos científicos necesarios para la realización, a corto y medio plazo, de la política comunitaria de medio ambiente.
- Elaborar medidas de prevención, a largo plazo, de los problemas relacionados con el medio ambiente.

3. *Duración*

1 de enero de 1986 a 31 de diciembre de 1990.

4. *Contenido del programa*

a) Protección del medio ambiente:

- Efectos de los contaminantes sobre salud.
- Efectos económicos de los contaminantes.
- Evaluación de los productos químicos.
- Calidad del aire.
- Calidad del agua.
- Calidad del suelo.
- Investigación sobre los perjuicios causados por ruidos.
- Investigación sobre los ecosistemas.
- Investigación sobre desechos.
- Reducción de la contaminación.
- Base científica de la legislación y de la gestión del medio ambiente.

b) Climatología:

- La base física del clima.
- Sensibilidad climática.
- Incidencias climáticas.

c) Riesgos climatológicos mayores:

- Fenómenos físicos y químicos, atenuación de las consecuencias de los accidentes.
- Aspectos tecnológicos.
- Evaluación y gestión de los riesgos.

5. *Beneficiarios*

Organismos de investigación, universidades y la industria. Se conderá

prioridad a los proyectos internacionales que puedan ser realizados en el marco de un contrato único o de un conjunto de contratos asociados.

6. *Financiación prevista*

Montante global propuesto: 105 millones de ecus, repartidos de la siguiente forma:

- Protección del medio ambiente: 65 millones.
- Climatología: 25 millones.
- Riesgos tecnológicos mayores: 15 millones.

Crédito previsto 1986 (provisional): 23 millones de ecus.

La financiación comunitaria podrá alcanzar el 50 por 100 del coste total de los proyectos realizados «a gastos compartidos». El programa contempla también acciones de coordinación, de formación y concertadas en el marco COST.

J. **Proyectos de demostración en materia de medio ambiente. «Tecnología no contaminantes y métodos de medida (ACE)»**

1. *Marco jurídico*

Reglamento (CEE) 1872/1984 del Consejo, de 28 de junio (DOCE L 176, de 3-7-1984), sobre acciones comunitarias para el medio ambiente. Este Reglamento se basa en el programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, cuya última formulación cubre el periodo 1982-1986 (DOCE C 46 de 17-2-1983), y concreta en el terreno de la demostración, algunos aspectos del programa sectorial de I+D en materia de medio ambiente (ver apartado anterior).

2. *Objetivos*

- Explotar, en fase de demostración, ciertos resultados de los programas comunitarios de I+D en los sectores de medio ambiente y de materias primas.
- Promover el desarrollo de tecnologías no contaminantes, consideradas como medio idóneo para asegurar una reducción preventiva de la contaminación y una utilización más racional de los recursos naturales.
- Promover la puesta a punto de nuevas técnicas y métodos de medida y vigilancia de la calidad del medio ambiente natural.

3. *Duración*

La vigencia del Reglamento 1872/1984 es de tres años.

4. Contenido del programa

a) Subprograma «Tecnologías no contaminantes»:

— Tratamiento de las superficies (procedimientos de lacado, galvanizado, etc.).

— Industria del cuero.

— Industria textil.

— Industria de papel y celulosa.

— Industria extractiva.

— Industria química.

— Industria agroalimentaria.

b) Subprograma «Nuevas técnicas y métodos de control»:

— Métodos de medida rutinarios y procedimientos de contraste para la medida de las emisiones y de los depósitos, secos y húmedos, de SO₂ y de NO_x y de sus derivados.

— Métodos de medida rutinarios y procedimientos de contraste para la medida de la emisión e inmisión de contaminantes atmosféricos.

— Demostración de modelos que permitan establecer las relaciones existentes entre las emisiones de ciertos contaminantes atmosféricos y la concentración en el aire y depósito, seco y/o húmedo, de estos contaminantes y de sus productos de transformación.

— Mejora de métodos y equipos de control de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas con vistas a su transformación en aguas potables.

— Ensayos de comparabilidad de métodos de análisis de los elementos químicos presentes en los suelos y de las tasas de disponibilidad para los vegetales en relación con los siguientes elementos: cadmio, cobre, níquel, zinc, etc.

— Métodos de medida y análisis de las dioxinas y de los dibenzofuranos en diferentes medios.

— Proyectos de demostración concernientes a los indicadores biológicos de carácter interregional.

5. Beneficiarios

Toda persona física o jurídica, pública o privada, toda institución o toda agrupación establecida en el territorio de los Estados miembros.

Los proyectos propuestos deberán revestir las siguientes características:

— En el subprograma 1: puesta a punto de tecnologías o procedimien-

tos innovadores, para los que la fase de investigación ha concluido, pero que no han sido aún experimentados o no existen en la Comunidad.

— En el subprograma 2: proyectos de aplicación práctica de técnicas y métodos de medida y control que contribuyan a la armonización de los métodos de medida y a la comparabilidad de los resultados.

6. Financiación

Montante global estimado: 6,5 millones de ecus.

Crédito 1986: 1,9 mecus.

La contribución comunitaria podrá alcanzar el 30 por 100 del coste total de los proyectos subvencionados, excluido el coste de edificios y terrenos.

7. Presentación de solicitudes

Una convocatoria de propuestas fue publicada en DOCE C 100, de 20-4-1985.

La fecha límite de presentación de solicitudes quedaba fijada para el 20 de julio de 1985.

Información: Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General «Medio Ambiente, Protección de los Consumidores y Seguridad Nuclear». «Acciones Comunitarias para el Medio Ambiente» (ACE). 200, rue de la Loi. B-1049 Bruselas.

1. COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONOMICAS EN MATERIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR

La defensa del consumidor no aparece mencionada en ninguna de las relaciones establecidas por los artículos 148 y 149 CE. En realidad, el texto constitucional consagra un solo artículo, el 51, a definir los términos en que se tutelarán los intereses de los consumidores por medio de acciones de origen público. Según el mismo, «los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos». Tras señalar, en el siguiente párrafo, que los poderes públicos habrán de fomentar la información y educación de los consumidores, así como las organizaciones en que éstos se integran, oyéndolas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, el artículo se cierra encomendando a la ley la regulación del «comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales».

Resulta sorprendente que una materia a la que se concede importancia suficiente como para darle cabida en el capítulo dedicado por la Constitución a los principios rectores de la política social y económica, no se contemple en los artículos en que se opera la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, máxime cuando la expresión «poderes públicos» abarca a cualquier ente que detente prerrogativas como tal, con independencia de su ámbito territorial. En una primera aproximación, cabría pensar que, puesto que la defensa de los consumidores no es sino una actuación positiva de las autoridades para la salvaguarda de una serie de derechos insertos en el Título I CE, la atribución del artículo 149-1, 1.º CE bastaría como título competencial para hacer depender del Estado la regulación de las condiciones básicas sobre defensa de consumidores y usuarios. A este planteamiento, por otro lado muy discutible respecto de la correlación entre el artículo 149-1, 1.º y la totalidad del Título I CE, se opone el hecho de que otras materias que se encuentran en iguales circunstancias si son objeto de la atención de alguno de los dos artículos constitucionales aludidos. Así, en el caso paradigmático del medio ambiente, la competencia se distribuye en base a los artículos 148-1, 9.º y 149-1, 23

CE. Sin entrar en un análisis más profundo de las razones que movieron al constituyente para incurrir en esta omisión, lo que se muestra con toda evidencia es que la Constitución deja un vacío en esta materia, vacío que debe salvarse reconociendo la existencia de la defensa de consumidores y usuarios como actividad sustancialmente diferenciada de otras afines, teniendo presentes sus relaciones con los derechos y deberes de los ciudadanos y con otros campos de actuación reservados, en mayor o menor grado, a la competencia estatal (legislación básica sobre sanidad exterior, legislación sobre productos farmacéuticos, legislación mercantil, civil...) y, por último, recordando lo dispuesto por el artículo 149-3 CE para las materias no etiquetadas expresamente como estatales por la Ley Fundamental.

Esta interpretación fue la adoptada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 71/1982 (1) que resolvía el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco por la que se aprobaba el Estatuto del Consumidor (2). En su fallo, el Alto Tribunal reconocía que «la defensa del consumidor y, por pareja razón, el mercado interior es, sin embargo, un concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificador de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de la competencia (...). El carácter interdisciplinario o pluridisciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos, tiene por objeto la protección del consumidor, y también la plural inclusión de una regla en sectores distintos, como puede ser el consumo y la sanidad, tendrá que llevarnos a criterios de elección de la regla aplicable». A partir de aquí, el juez constitucional procede a un estudio sistemático de los preceptos de la norma vasca impugnada por el recurso, valiéndose de una variada gama de técnicas para dilucidar en cada momento quién y en qué medida es titular de la competencia. Así, «la garantía de la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico» funcionan como límites genéricos de la competencia exclusiva que el Estatuto de Guernica atribuye al País Vasco en materia de defensa del consumidor. En un plano más concreto, es «el carácter específico de la sanidad respecto del plural de la defensa del consumidor» el que determina que con relación a los productos alimentarios y sus efectos sobre el consumidor sea de aplicación la atribución competencial autonómica en el campo de la sanidad, esto es, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado. En otro lugar, se constata que una disposición de la ley enjuiciada «se inserta en el ámbito de la legislación procesal, y no responde a particularidades del derecho sustantivo del País Vasco», por lo que incurre en incompetencia. «Por lo demás —añade el Tribunal— la atribución de la legislación procesal al Estado y, por tanto, la determinación de la legitimación como toda regla del proceso que no esté justificada por la indicada particularidad, responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales». Podríamos seguir citando otros fundamentos jurídicos de la Sentencia en que se reiteran estas tesis, pero no

(1) Boletín de Jurisprudencia Constitucional, 1982-20, pp. 1006 y ss.

(2) Ley 10/1981, de 18 de noviembre.

creemos necesario abundar en el tema. El Tribunal mantiene a lo largo de toda ella una misma argumentación: La defensa del consumidor es un espacio normativo con entidad propia, pero excesivamente amplio y escasamente acotado, por lo que, a la hora de situar una norma entre sus coordenadas, habrá de analizarse si ésta no pertenece primariamente a otros ámbitos más específicos, en cuyo caso será en éstos y no en aquél donde definitivamente deberá ubicarse, con las repercusiones que ello conlleva en el terreno competencial.

Un criterio muy similar ha informado la redacción de la Ley 26/1984, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios —posterior a todos los Estatutos de Autonomía y a la Sentencia del T. C.— que, en su exposición de Motivos y en su artículo 1.º afirma que es dictada, por el Estado, en desarrollo del artículo 51 CE y en el marco de lo establecido por los artículos 2.º, 38, 128 y 139 de la misma. Igualmente, y aun refiriéndose a la defensa de los consumidores como una función en sí misma, subraya cómo ésta «no excluye ni suplanta otras actuaciones y desarrolla normativas derivadas de ámbitos competenciales cercanos y conexos, tales como la legislación mercantil, penal, procesal y las normas sobre seguridad industrial, higiene y salud pública, ordenación de la producción y comercio interior». La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se resuelve de forma demasiado afortunada en la ley, ya que las competencias autonómicas quedan definidas casi por vía de exclusión entre las competencias estatales y las reservadas a las Entidades locales. Las potestades estatales, amén de la obvia de dictar la o las normas claves del sector, se concentrarán, especialmente, en «elaborar y aprobar el Reglamento General de esta Ley, las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias, los Reglamentos sobre etiquetado, presentación y publicidad, la ordenación sobre aditivos y las demás disposiciones de general aplicación en todo el territorio español (...)» (art. 39-1). Las Entidades locales, por su parte, tienen atribuidas competencias de inspección de «los productos y servicios a que se refiere el artículo 2.º-2 (productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado), para comprobar su origen e identidad, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus condiciones de higiene, sanidad y seguridad» (artículo 41-2), junto con la realización «directa de la inspección técnica o técnico-sanitaria y de los correspondientes controles y análisis (...)» (art. 41-3). No obstante, la Ley estipula que las facultades estatales deben ejecutarse «sin perjuicio de las potestades normativas que corresponden a las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatutos», al tiempo que se reconoce una competencia general de las Comunidades Autónomas para «promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios, de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos y, en su caso, en en las correspondientes Leyes Orgánicas de transferencia de competencias» (art. 40).

El Estatuto de Extremadura allana, parcialmente, algunos de los problemas interpretativos que puede suscitar la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, dado que atribuye a la Comunidad Autónoma una competencia circunscrita a la ejecución de la legislación del Estado en

materia de «comercio interior y defensa del consumidor» (art. 9.º-4). Ello no significa que, según los términos de la Sentencia 71/1982, la Comunidad Autónoma vea limitada su competencia a este nivel en toda materia vinculada con el consumo. Por el contrario, materias estrechamente unidas a él son objeto de una competencia autonómica amplia, como, por ejemplo, sanidad e higiene, ordenación de la vivienda, aguas minerales, etc. En este sentido, cabe destacar que el estudio de las competencias regionales respecto de las comunitarias a que dedicaremos los siguientes epígrafes parte de lo que en el entorno comunitario se consideran medidas de defensa de los consumidores. Aunque también en la Comunidad Europea se da la superposición de varios ámbitos normativos sobre una misma norma, la cual puede ser incluida en cualquiera de ellos, existe un mínimo acuerdo y un marco ya consolidado en cuanto a qué debe entenderse como tal política de defensa del consumidor y usuario, abstracción hecha de la plural filiación de muchas de sus disposiciones.

2. FUNDAMENTOS JURIDICOS Y EVOLUCION DE LA POLITICA COMUNITARIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR

En el Preámbulo del Tratado de Roma institutivo de la CEE, los Estados signatarios consagraban como fin esencial de la naciente Comunidad «la mejora constante de las condiciones de vida y empleo de sus pueblos». Manifestándose en términos similares, el artículo 2.º del Tratado afirma que la Comunidad tiene por misión, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros, «promover una elevación acelerada del nivel de vida» en los Estados que la integran. Sin embargo, y a pesar de estas declaraciones formales, el Tratado CEE no contempla la posibilidad de que se adopten medidas comunes para la protección y promoción de los intereses del consumidor europeo. La causa de esta falta de adecuación entre fines y medios hay que buscarla, principalmente, en el tratamiento que los redactores del Tratado dieron al consumo en la Comunidad.

El Tratado CEE considera el consumo como una actividad estrictamente económica, contrapartida de la producción de bienes y de la prestación de servicios. De hecho, las escasas alusiones al ciudadano europeo en su faceta de consumidor que pueden encontrarse en el Tratado, hacen hincapié en esta dimensión económica del consumo (3):

— El artículo 39, que determina los objetivos de la PAC, incluye entre ellos el de «asegurar precios razonables en la distribución a los consumidores».

— El artículo 85, primero de los dedicados a la regulación de la competencia en el marco comunitario, autoriza los acuerdos entre empresas que, bajo ciertas condiciones, «contribuyan a promover el progreso técnico y económico, reservando en todo caso a los usuarios una parte equitativa del provecho que resulte de tales acuerdos».

(3) Cfr. J. POELMANS, *L'Europe et les consommateurs*, Bruselas, Ed. Labor, 1978, p. 64.

— El artículo 139 es también significativo, dado que no enumera a los consumidores entre los colectivos que detentarán la representación de las fuerzas sociales en el Comité Económico y Social.

Siendo el consumidor un agente económico a quien el Tratado valora exclusivamente en cuanto comprador de bienes y servicios, la mera puesta en práctica de los mecanismos generales que aquél prevé habría de bastar para satisfacer las potenciales demandas de consumidores y usuarios, sin que resultara necesario arbitrar procedimientos adicionales en su beneficio. En efecto, y simplificando al máximo el esquema conceptual de los fundadores de la Comunidad, la acción conjunta de la libre circulación de factores de producción (que en teoría conduciría a su óptima distribución) y de la defensa de la libre competencia, complementada por las políticas comunes de agricultura, comercio y transportes, permitiría al consumidor comunitario incrementar sus ingresos y elegir entre una oferta de bienes de consumo superior en variedad, cantidad y calidad, a precios inferiores.

Tan optimistas predicciones no se cumplieron plenamente. El consumidor europeo, que pasó de los mercados nacionales al macromercado comunitario, se encontró, más que nunca, sometido a las presiones de los productores. Si bien es innegable que el consumidor experimentó los efectos del crecimiento económico de la Comunidad y vio incrementarse la gama de productos a su disposición y su nivel de consumo, también es cierto que su posición se debilitó de forma sensible al enfrentarse con un sistema cuyas proporciones escapaban a su control. Al suprimirse las restricciones a los intercambios en el ámbito de la Comunidad, el consumidor se vio en la necesidad de adecuar su consumo al nuevo contexto, debiendo resolver problemas que iban desde cómo conocer la composición de un producto cuya etiqueta venía redactada en un idioma que no siempre comprendía, hasta cómo proceder administrativa o judicialmente contra un producto que había lesionado sus intereses y que, tal vez, tenía su sede social en otro país comunitario. Esta situación, unida al auge que cobraban en los países miembros las asociaciones de consumidores creadas en su mayoría en la década de los cincuenta y a la creciente concienciación social ante los aspectos no económicos del consumo, movió al Parlamento Europeo a pronunciarse sobre la cuestión en un Informe en el que subrayaba la necesidad de fortalecer la posición del consumidor comunitario. Este informe, datado en 1968, es el primer antecedente de la política comunitaria en favor de consumidores y usuarios (4).

El origen de la actual política de protección y promoción de los intereses de los consumidores se sitúa en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebra en París en 1972. En el comunicado final de la misma, los dignatarios de los Estados miembros reunidos en París ponían expresamente de relieve que «la expansión económica, que no es un fin en sí misma (...), debe traducirse en una mejora de la calidad y del nivel de vida». Esta declaración, que fue acompañada de una invitación a las Instituciones de la Comunidad para la adopción de un programa de acción destinado a reforzar y coordinar las medidas de protección de los intereses de los consumidores,

(4) Cfr. PE 189/1968; JO C 17/1969.

sería el inicio inmediato de la política comunitaria en esta materia (5). Los primeros pasos de la misma estuvieron dirigidos a la implantación de una adecuada estructura institucional, creándose la División para Información y Protección del Consumidor, incluida en la Dirección General de Medio Ambiente, Protección de los Consumidores y Seguridad Nuclear de la Comisión. Igualmente, se constituía en 1973 el Comité Consultivo de los Consumidores, órgano encargado de transmitir la posición y reivindicaciones de éstos a las instancias comunitarias y al que nos referiremos posteriormente.

En el plano normativo, y siguiendo la decisión de la Cumbre de París, la Comisión presentó al Consejo en 1973 una proposición de Programa de Acción para la Información y Protección de los Consumidores, propuesta que fue sancionada favorablemente por el Consejo el 14-4-1975 (6). El Programa introducía nuevos elementos en la aproximación comunitaria a la problemática del consumo, definiendo al consumidor no como un mero adquirente o usuario de bienes y servicios, sino como «una persona interesada en los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarle directa o indirectamente en tanto que consumidor». Configurado como una auténtica carta de derechos del consumidor, el Programa se pronuncia en favor de la defensa por medios jurídicos de los cinco derechos fundamentales que reconoce al consumidor:

- Derecho a la protección de la salud y seguridad.
- Derecho a la protección de sus intereses económicos.
- Derecho a la reparación de los daños sufridos.
- Derecho a la información y a la educación en materia de consumo.
- Derecho a la representación.

Este Programa Preliminar concluyó en 1980, y a partir de la experiencia extraída de su puesta en práctica, la Comisión elaboró un Segundo Programa de Acción para el período 1980-1985, aprobado por el Consejo en 1981 (7). El Segundo Programa se ratifica en los objetivos del anterior, ampliándolos a fin de facilitar su adaptación a las condiciones en que el consumo se desenvuelve a comienzos de los ochenta: disminución en el crecimiento de los ingresos, elevados índices de desempleo, dependencia energética, alza continua de los precios... Todo ello se refleja en el comportamiento de los consumidores, que son cada vez más conscientes del modo en que gastan su dinero, sobre todo en lo relativo a la calidad de los bienes y servicios que les son ofrecidos, al objeto de obtener un máximo provecho de su desembolso. En consecuencia, el Segundo Programa propone continuar con las acciones emprendidas en base al Programa Preliminar, teniendo presentes, en particular, los problemas planteados por los precios y su diversidad en el espacio comunitario, así como la calidad y precio de los servicios. Esta especial atención debe contribuir, principalmente, a que los intereses de los consumidores sean estudiados en la definición y aplicación

(5) Con anterioridad a esta fecha, algunas iniciativas aisladas habían perseguido la promoción de los intereses del consumidor a nivel comunitario, pudiendo destacarse la creación en 1962 de un Comité de Contacto de los Consumidores o las proposiciones en materia de ventas a domicilio y crédito al consumo presentadas a comienzos de los setenta.

(6) DO C 92, de 25-4-1975.

(7) DO C 133, de 3-6-1981.

de otras políticas comunitarias que puedan incidir en su situación: PAC, política de la competencia, políticas sectoriales, etc. Por otra parte, el Programa señala la necesidad de dotar a la política de consumidores de una nueva orientación, de forma que, sin prescindir de medidas defensivas, se haga más abierta, buscando un mayor diálogo entre productores y consumidores y la incorporación de estos últimos a los procesos de elaboración de las grandes decisiones económicas.

Las acciones que el Segundo Programa propone para el período 1980-1985 se encuadran en seis grandes áreas, correlativas con los derechos fundamentales enunciados en el Programa Preliminar:

- Protección de los consumidores contra los riesgos susceptibles de afectar su salud y seguridad.
- Protección de los intereses económicos de los consumidores.
- Mejora de la situación jurídica de los consumidores.
- Mejora de la educación y de la información en materia de consumo.
- Consultas a los consumidores y representación de los mismos en la preparación de decisiones que le conciernan.

Una cuestión importante, común a todas las políticas comunitarias surgidas de la Cumbre de 1972 y que, por tanto, no se recogían en los Tratados fundacionales, es la de los medios jurídicos, las atribuciones de que disponen las Instituciones de la Comunidad para desarrollarlas. Siendo las competencias de las Comunidades Europeas competencias de atribución, cualquier medida que sus Instituciones adopten imponiendo a uno o a varios Estados miembros una obligación o una prohibición, ha de apoyarse en una habilitación expresa y específica de los Tratados de París y Roma (8). El propio Programa de Acción alude a esta circunstancia al establecer que «la puesta en práctica de este nuevo programa se realizará, como en el caso del anterior, utilizando los medios apropiados previstos en el Tratado CEE». Estos medios, que forzosamente han de tener un alcance general, se recogen en los artículos 235 y 100 TCEE.

El artículo 235, al que ya hemos hecho referencia en otros capítulos, reza textualmente: «Cuando una acción resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción requeridos al efecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes». No nos detendremos en el análisis de este artículo, para cuyo comentario detallado nos remitimos al capítulo introductorio del presente informe. En el contexto del tema que ahora nos ocupa, bastará con señalar tres puntos de interés:

(8) Esta afirmación, aunque básicamente cierta, exige múltiples matizaciones que aquí no hacen al caso y que no alteran sustancialmente su significado. Para un tratamiento más extenso puede consultarse el capítulo dedicado a «Competencias de las Comunidades Europeas».

— El margen de discrecionalidad de que disponen las Instituciones comunitarias es muy amplio, ya que sólo se requiere que la medida proyectada aparezca como necesaria para la consecución de unos objetivos tan generales como los enunciados en el artículo 2.º TCEE.

— Si bien el procedimiento de aprobación de las disposiciones propuestas es más rígido que el habitual, no presenta excesivas dificultades, puesto que la unanimidad es exigida con cierta frecuencia para la elaboración de determinadas decisiones y la consulta a la Asamblea no tiene un carácter vinculante. Corresponde al Tribunal de Justicia un control *a posteriori* en los términos expuestos en el artículo 173 TCEE.

— El Consejo puede seleccionar la categoría normativa que juzgue oportuna de entre las enumeradas en el artículo 189 TCEE, ya que el artículo 235 no impone ninguna condición en este sentido.

Al entender el Consejo y la Comisión, a raíz de la Cumbre de París, que el objetivo de «elevación acelerada del nivel de vida» implicaba la adopción de medidas para la protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, el artículo 235 se convertía en el instrumento jurídico idóneo para la articulación de la política comunitaria de consumidores.

El artículo 100, por su parte, ofrece al Consejo la posibilidad de que «actuando por unanimidad, a propuesta de la Comisión, adopte directivas para la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan una incidencia directa sobre el establecimiento o el funcionamiento del mercado común». En un segundo párrafo, el artículo añade que «la Asamblea y el Comité Económico y Social serán consultados sobre las directivas cuya ejecución pudiera suponer una modificación de las disposiciones legislativas en uno o varios Estados miembros». Como ocurriera en relación con el artículo precedente, no nos ocuparemos en profundidad de este artículo 100. Para nuestros fines en el marco del presente capítulo conviene retener únicamente dos cuestiones:

— La facultad que se atribuye a las Instituciones comunitarias se limita a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros, es decir, las disposiciones dictadas sólo podrán tener por objeto la eliminación de los obstáculos que las medidas adoptadas por los Estados miembros en terrenos donde no alcanza la competencia comunitaria puedan interponer en el establecimiento o funcionamiento correcto del mercado común.

— Aunque también en este caso queda a criterio de las Instituciones la apreciación de la necesidad de tales medidas armonizadoras, éstas sólo podrán asumir la forma de directivas, lo cual es coherente con los fines de las mismas y con su naturaleza de norma no directamente aplicables.

La aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de defensa del consumidor está asociada habitualmente a la supresión de las barreras técnicas al intercambio comercial intracomunitario y a la armonización de las condiciones de competencia en la Comunidad. Ello es consecuencia de la propia naturaleza del proceso armonizador, que al esta-

blecer características similares para determinados productos en todo el entorno comunitario, no sólo permite una más fluida circulación de tales productos en el mercado comunitario, ya que los Estados miembros no podrán ampararse en la existencia de disparidades de orden técnico para impedir su importación, sino que asegura a los consumidores una garantía mínima en su consumo, cualesquiera que sea el país de que provengan. De igual modo, los productores quedan situados en condiciones de competencia equiparables, no pudiendo los fabricantes de uno o varios Estados miembros verse beneficiados o perjudicados en relación con los nacionales de los restantes países comunitarios en virtud de normativas técnicas más permisivas o más restrictivas que las vigentes en estos últimos (9).

El siguiente epígrafe, tras esta visión de conjunto de los principios jurídicos y la evolución de la política comunitaria de consumidores, pasará revista a las actuaciones concretas emprendidas por la Comunidad Europea y a las normas en que se han formalizado, en relación con las competencias de la Comunidad de Extremadura. No obstante, antes de iniciar esta exposición, conviene mencionar que la situación de la política comunitaria de protección y promoción de los intereses de los consumidores y usuarios se ha consolidado plenamente en los últimos años. Este avance puede quedar reflejado en el hecho de que el Consejo celebrara, el 12-12-1983, una sesión monográfica dedicada al consumo, primera en que esta Institución se ocupaba del tema con exclusividad. En esta sesión, la Comisión fue invitada a presentar un informe sobre los progresos realizados en la aplicación del Segundo Programa de Acción, informe que fue remitido al Consejo el 24-3-1984.

3. LA PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO Y EN EL DERECHO INTERNO

Antes de adentrarnos en la identificación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura en cuyo ejercicio las autoridades regionales habrán de tomar en consideración esta política comunitaria, conviene subrayar algunas circunstancias que nos facilitarán posteriormente las tareas de definir el alcance real de los efectos que las disposiciones comunitarias pueden tener sobre las distintas competencias que conforman en el ámbito de la Comunidad de Extremadura la protección y promoción de los consumidores.

En lo que se refiere al componente comunitario de la comparación objetiva de este epígrafe, no está de más reiterar ciertas cuestiones ya reseña-

(9) *Vid.*, al respecto, J. STUYCK, «Free Movement of Goods and Consumer Protection», en *Consumer Law in the EEC*, Colectiva dirigida por G. WOODROFE, Sweet and Maxwell, Londres, 1984, pp. 77 y ss. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia al respecto es extensa, destacando de ella la primera Sentencia relativa al tema: CJCE, 20-2-1979, aff. 120/1978 (Rewe Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, «Cassis de Dijon»: Une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur, *Revue du Marché Commun*, núm. 241, noviembre 1981, pp. 5 y ss. Una visión general de la jurisprudencia ulterior en BOULOIS-CHEVALIER, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Dalloz, Paris, 1983, tomo 2, pp. 16-22.

das. La primera de ellas es el hecho de que la protección de los consumidores no se encuentra entre las materias reguladas por el Tratado CEE, de modo que cuantas competencias asuman las instituciones de la Comunidad Europea deben basarse en el artículo 235 CEE, salvo que se trate de competencias atribuidas para otros fines que en la práctica comporten también un *quantum* de protección al consumidor. Al fundarse en esta competencia subsidiaria, la política de defensa de los consumidores no conoce límites funcionales o materiales explícitos fuera de los cuales la Comunidad no pueda dictar normas vinculantes para los Estados miembros, a no ser los que establece el propio artículo 235. El alcance y profundidad de éstas dependerá en todo momento de las condiciones en que se desenvuelva el proceso de integración comunitaria, por lo que si en la actualidad el grueso de la actuación de la Comunidad ha consistido en la armonización de las legislaciones nacionales por la vía del artículo 100, en el futuro podría abarcar otras áreas que, hoy por hoy, siguen estando controladas por los Estados miembros. Por otro lado, y éste es el segundo de los temas a que aludimos, el instrumento jurídico más utilizado por la Comunidad en el contexto de su política de protección de los consumidores ha sido el exigido por el artículo 100 TCEE: la Directiva. La Directiva es una norma que debe ser traspuesta a los ordenamientos nacionales por medio de desarrollos internos, ya que sólo son vinculantes los objetivos que en ella se marquen, quedando los Estados miembros en libertad para decidir los medios más idóneos para conseguirlos. Desde la perspectiva autonómica, ello supone que, en principio, se amplían las posibilidades de actuación normativa de origen regional. El planteamiento sería muy distinto si la ordenación comunitaria se hubiera formalizado mediante Reglamentos, ya que entonces, al no haber necesidad de una normativa interna de desarrollo, su cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma habrá de ser inmediato, en un terreno fundamentalmente ejecutivo y sin que revistiera demasiada importancia el que a nivel estatal tales Reglamentos se cumplieran de una u otra forma o, incluso, que se ignoraran.

Lo anterior engarza directamente con otra cuestión a destacar, ya en el plano nacional, y que se deriva de la apuntada pluridisciplinariedad de la «defensa del consumidor» como materia jurídica a un ente público, en nuestro caso, la Comunidad de Extremadura. Señalábamos en el epígrafe introductorio del presente capítulo que esta materia tiene un contenido propio que la hace formalmente independiente de otros espacios materiales afines, pero que tampoco puede aislarse artificialmente de ellos. Pues bien, en la práctica totalidad de estas materias donde pueden emprenderse acciones que concurren a la protección de consumidores y usuarios, la Comunidad de Extremadura detenta competencias que evocan necesariamente la existencia de una previa normativa estatal, empezando por la misma competencia respecto de la «defensa del consumidor» que, a diferencia de lo sucedido en otras Comunidades Autónomas, se limita a las funciones de ejecución. De aquí se sigue que el impacto sobre las competencias autonómicas de las normas comunitarias que nos ocupa será por lo general subsidiario, en la medida en que será la legislación estatal la primera encargada de aplicar normativamente las Directivas comunitarias.

Una última precisión antes de comenzar el estudio de la normativa ema-

nada de la Comunidad Europea se refiere al tratamiento que en este epígrafe daremos a la legislación española aplicable. Esta, dada la amplitud de la noción de «defensa del consumidor», es enormemente extensa, ya que engloba no sólo normas específicas, como la Ley General de 1984 o su Reglamento (aún no aparecido), sino también todo el copioso elenco de regulaciones técnicas, sanitarias o alimentarias que se han dictado en otros entornos normativos. Esta extensión, unida al hecho de que buena parte de tales disposiciones están experimentando una rápida transformación con vistas a su adaptación a la legalidad comunitaria, han aconsejado no intentar incorporar en este informe una relación pormenorizada de las mismas, por lo que nos limitaremos a mencionar tan sólo aquellas que, por distintas razones, pueden contribuir a mejorar el contenido del estudio (10).

La normativa comunitaria concerniente a la defensa e información de los consumidores puede clasificarse de acuerdo con las cinco grandes áreas en que se distribuye la actividad de la Comunidad en el Segundo Programa de Acción:

A. Protección física de los consumidores

De acuerdo con el Programa Preliminar, la protección física de los consumidores debe asegurarse partiendo de los siguientes principios, que son confirmados por el Segundo Programa de Acción:

— Los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores deben estar elaborados o ser prestados de forma tal que, utilizados en condiciones normales, no presenten riesgos para la salud y la seguridad de consumidores y usuarios. En caso de que tales riesgos se hagan patentes, los productos deberán poder ser retirados del mercado mediante procedimientos rápidos y simples.

— El consumidor debe ser protegido contra las consecuencias de los daños corporales causados por productos o servicios defectuosos.

— Los preparados y sustancias susceptibles de ser incorporados o añadidos a los productos alimentarios deben ser definidos con precisión, y su uso regulado, intentándose establecer, por medio de una reglamentación comunitaria, listas positivas claras y precisas de los mismos. De igual modo, deben definirse los tratamientos de que podrían ser objeto los productos alimentarios, regulándose su uso cuando la protección del consumidor así lo imponga. Por último, debe impedirse que los productos alimentarios sean alterados o contaminados por los embalajes y otros objetos o sustancias en contacto con ellos, por las condiciones en que son transportados y almacenados o por las personas que los manipulan.

Las máquinas, aparatos y equipos eléctricos y electrónicos, así como ciertas categorías de bienes que son susceptibles de afectar a la salud y a la seguridad de los consumidores por sí mismos o en su utilización, deben

(10) Un excelente trabajo de comparación de nuestra normativa técnica con las correspondientes disposiciones comunitarias puede encontrarse en C. DE LAS HERAS y A. RAMBLA, «La aplicación en España de la legislación comunitaria en materia de productos e instalaciones industriales», D. A., núm. 201, Madrid, 1984.

ser objeto de una regulación particular y someterse a un procedimiento reconocido o aprobado por los poderes públicos para asegurar su uso con plenas garantías.

Los nuevos productos pertenecientes a ciertas categorías susceptibles de atentar contra la salud y la seguridad de los consumidores, deben ser objeto de autorizaciones particulares armonizadas a nivel comunitario.

En consonancia con estos principios, la labor de la Comunidad en este campo se ha centrado en la armonización de las legislaciones nacionales que ordenan la composición, presentación y control de calidad de los bienes de consumo, buscando, ante todo, que éstas no constituyan un obstáculo a los intercambios intracomunitarios y, al propio tiempo, asegurar un nivel uniforme de protección a los consumidores. Las normas comunitarias han alcanzado al sector alimentario, agricultura, productos cosméticos, textil, productos químicos y especialidades farmacéuticas, así como vehículos a motor y bienes manufacturados en general.

1. *Productos alimentarios*

La relación de la calidad de los productos destinados a la alimentación con la salud de los consumidores es evidente, y en este sentido han sido dirigidos buena parte de los esfuerzos legislativos de la Comunidad. Dada la cantidad de disposiciones vigentes en este campo, citaremos sumariamente los aspectos más generales, sin descender a una relación pormenorizada. Así, se han establecido listas de sustancias admitidas y criterios de pureza para algunos de los aditivos utilizados en los procesos de preparación y conservación de los alimentos, tales como colorantes (11), conservantes (12), emulsionantes y gelificantes (13), antioxidantes (14), etc. Otras normas han tratado el problema de la composición de los alimentos, tanto en lo que se refiere a los consumidos por todo el conjunto de la población, como a aquéllos empleados en ciertos tipos de alimentación. En este campo se han adoptado disposiciones sobre la composición de las aguas minerales (15), extractos de café y achicoria (16), productos de cacao y chocolate (17), zumos de frutas y productos afines (18), confituras, gelatinas y mermeladas de frutas (19), productos para alimentaciones especiales (20), etc.

Un segundo ámbito de actuación en materia alimentaria lo constituyen las normas sobre productos destinados a entrar en contacto con los alimentos. Una Directiva de 1976 (21) aportó el marco previo a partir del que

- (11) Directiva de 23-10-1962; DO L 115 de 1962, y modificaciones.
- (12) Directiva 64/54; DO L 12, de 27-1-1964, y modificaciones.
- (13) Directiva 78/663; DO L 223, de 14-8-1978.
- (14) Directiva 70/357; DO L 157, de 18-8-1970, y modificaciones. Directiva 78/664; DO L 223, de 14-8-1978.
- (15) Directiva de 15-7-1980; DO L 229, de 30-8-1980.
- (16) Directiva 79/1066; DO L 327 de 24-12-1979, y modificaciones.
- (17) Directiva 73/241; DO L 328 de 16-8-1973, y modificaciones.
- (18) Directiva 75/726; DO L 311, de 1-12-1975, y modificaciones.
- (19) Directiva 79/693; DO L 205, de 13-8-1979.
- (20) Directiva 77/94; DO L 26, de 1977, y modificaciones.
- (21) Directiva 76/893; DO L 340, de 9-12-1979.

se han elaborado posteriormente varias normas regulando el uso de ciertos materiales —cloruro de vinilo (22), cerámica (23), plásticos (24)— en los envases para productos alimentarios.

Finalmente, la Comunidad se ha ocupado del etiquetado de productos alimentarios. Una primera Directiva sobre el tema, aprobada en 1978, regulaba el contenido de las etiquetas de este tipo de bienes, de modo que el consumidor reciba información sobre características tales como denominación de venta del producto, lista de ingredientes, peso neto, etc. (25). En aplicación de esta Directiva, la Comisión remitió al Consejo en 1980 una proposición relativa a los textos que figuran en el etiquetado de los productos alimentarios en su presentación al consumidor. La proposición prevé el establecimiento de una lista no exhaustiva de textos, cuyo uso deberá ser restringido o prohibido. También desarrollando la citada Directiva de 1978, la Comisión dictó en 1983 una disposición que introducía medidas transitorias sobre la mención de ciertos ingredientes en el etiquetado de productos alimentarios dirigidos al consumidor final (26).

Estas disposiciones se encuentran entre las que mayor número de modificaciones están obligando a efectuar en nuestro Derecho del Consumo, aunque se trate de modificaciones no sustanciales. Así, por ejemplo, y sólo por apuntar algunos casos recientes, cabría traer a colación el Real Decreto 2323/1985, de 4 de diciembre, referente a la Reglamentación Técnico-Sanitaria (RTS) para la elaboración, almacenaje, transporte y comercialización de sucedáneos del café; Real Decreto 2119/1981, de 24 de julio, referente a la RTS para la elaboración, circulación y comercio de las aguas de bebida envasadas; Real Decreto 706/1986, de 7 de marzo, por el que se aprueba la RTS sobre condiciones generales de almacenamiento no frigoríficos de alimentos y productos alimentarios, etc. Además, varias de estas Directivas se encuentran entre las consideradas como «bases» para la adaptación de la normativa española a la comunitaria en virtud de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas: Directivas sobre colorantes, agentes conservantes, agentes emulsificantes, Directiva sobre etiquetado de productos alimentarios, Directiva sobre materiales y objetos destinados a entrar en contacto con los alimentos, etc.

Sin embargo, este intenso trabajo de equiparación del ordenamiento español con las normas comunitarias, en lo tocante a productos alimentarios, no requiere la participación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ya que sus competencias son de inspección y sanción en todos estos temas, como se deduce de los Reales Decretos de Transferencia de Funciones a la Comunidad Autónoma de Extremadura 2912/1979, de 21 de diciembre, artículo 58-1, h; 2579/1982, de 24 de julio, punto B-2 del Anexo I; 2391/1982 y 3303/1983, en materia de disciplina de mercado. Iguales criterios sostienen los artículos que operan la distribución competencial en la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, y el Real Decre-

- (22) Directiva 78/142; DO L 44, de 15-2-1978.
- (23) (24) Cfr. COM (84) 152, de 23-3-1984, p. 6.
- (25) Directiva de 18-12-1978; DO L 33, de 8-2-1979.
- (26) Cfr. DO C 281, de 26-10-1982.

to 1614/1985, de 1 de agosto, por el que se ordenan las actividades de normalización y homologación, en sus artículos 3.º-2 y 9.º-2 y 3.

2. Agricultura

La regulación de los parámetros de calidad y de la composición de los productos agrícolas encontraría un tratamiento más adecuado en el contexto del estudio de la PAC, dado que es en relación con la misma donde han sido adoptadas las disposiciones correspondientes. No obstante, nos referiremos brevemente a las acciones comunitarias en este campo que atañen más directamente a la protección física de los consumidores (27). Un primer grupo de medidas han versado sobre la composición de ciertos productos agrarios, tales como aceites y grasas destinados al consumo humano (28), azúcares (29), etc. Otras acciones han perseguido el control de los residuos de pesticidas y otros agentes químicos en frutas y hortalizas (30). El sector ganadero, por su parte, ha sido considerado por la Comunidad en su tarea armonizadora, habiéndose elaborado directivas que aproximan las legislaciones de los Estados miembros en materia de policía sanitaria (31), alimentación animal (32) y comercialización de alimentos para animales (33).

3. Cosméticos

La Comunidad ha seguido dos líneas de acción paralelas en este sector con vistas a la protección de la salud de sus consumidores. Por un lado se ha perseguido la aproximación de las legislaciones nacionales sobre composición, etiquetado y envasado de productos cosméticos, remontándose la primera Directiva al respecto al año 1976 (34). Esta Directiva ha sido modificada en numerosas ocasiones, al objeto de incorporarle nuevas sustancias autorizadas o prohibidas en fabricación de cosméticos, de acuerdo con los datos aportados por el progreso técnico en la materia. La última modificación, por ejemplo, se introdujo en 1983, y consistió en la inclusión de una lista positiva de filtros ultravioletas (35). En segundo término, la Comunidad ha tratado de armonizar los criterios y procedimientos de los análisis a que habrán de ser sometidos los componentes empleados en la elaboración de productos cosméticos (36).

En este terreno, las competencias regionales son también de inspección —a tenor del Real Decreto 2579/1982, de 24 de julio, punto B-2 del Anexo I.

(27) El análisis en términos competenciales, de esta normativa, puede verse en el capítulo dedicado a la Política Agrícola Común.

(28) Directiva 76/621; DO L 202, de 28-7-1976.

(29) Directiva 73/437; DO L 356, de 27-12-1973.

(30) Directiva 76/895; DO L 340, de 9-12-1976.

(31) Directiva 64/432; DO L 121, de 29-7-1964, y modificaciones.

(32) Directiva 70/524; DO L 270, de 14-12-1970, y modificaciones.

(33) Directiva 77/101; DO L 32, de 3-2-1977, y modificaciones.

(34) Directiva 76-768; DO L 262, de 27-9-1976.

(35) Cfr. DO L 332, de 28-11-1983. Posteriormente se han producido alteraciones menores en esta Directiva: DO L 225, de 25-8-1984.

(36) Han sido aprobadas tres Directivas; ver DO L 383, de 31-12-1980; DO L 185, de 30-6-1982; DO L 291, de 24-10-1983.

No obstante, este punto se remite a una relación de normas afectadas por la transferencia (Anexo II) en la cual no se menciona el Decreto 3339/1968, de 26 de diciembre y sus modificaciones, que regulan los cosméticos en nuestro país, por lo que cabría pensar que la Comunidad de Extremadura no extiende sus competencias de inspección a estos productos. Pese a todo, puede encontrarse un apoyo, igualmente referido a funciones de inspección y sanción, en el Real Decreto 2391/1982, de 24 de julio (transferencias en «disciplina de mercado»), en relación con el artículo 3.º-10 del Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre. En cualquier caso serán las autoridades estatales quienes habrán de desarrollar las normas comunitarias en base a las competencias atribuidas, principalmente, por la Ley General de 1984 y el Reglamento de normalización y homologación.

4. Productos textiles

La atención prestada al sector textil por la política comunitaria de protección de los consumidores no ha sido todo lo profunda que sería de esperar, habida cuenta de las características de estos bienes de consumo. No obstante, la Comunidad ha adoptado un número reducido de Directivas que regulan, por una parte, la denominación, etiquetado y composición de productos constituidos por mezclas de fibras textiles (37) y, por otra, los métodos de análisis cuantitativos de mezclas textiles (38). En otro orden de cosas se han desarrollado diversos estudios sobre inflamabilidad de los textiles y sobre el empleo en los mismos de sustancias nocivas para la salud.

Será el Estado el encargado de aplicar normativamente estas Directivas, ya que la Comunidad de Extremadura detenta únicamente las funciones de «tramitación de expedientes, inspecciones en materia de normalización y verificación, contrastación y control» que le atribuye el Real Decreto 2579/1982, así como las recogidas en el punto B-1,b del Anexo I del Real Decreto 2391/1982 (disciplina de mercado).

5. Sustancias peligrosas

Bajo el término de «sustancias peligrosas», la normativa comunitaria hace referencia a muy diversos tipos de productos, procedentes en su mayoría del sector químico: explosivos, inflamables, tóxicos, corrosivos, irritantes, cancerígenos, etc. Son dos las disposiciones clave en esta materia, la primera es la Directiva de armonización de las legislaciones nacionales sobre clasificación, embalado y etiquetado de sustancias peligrosas (39), a la que se han añadido otras normas específicas para determinados productos como barnices y pinturas (40), disolventes (41), y pesticidas (42). La segunda de las normas a que aludimos es la Directiva de 1976 relativa

(37) Directiva 61/307; DO L 185, de 16-8-1971, y modificaciones.

(38) Directiva de la Comisión 72/276; DO L 173, de 31-7-1972, y modificaciones; Directiva de la Comisión 73/44, DO L 83, de 30-3-1973.

(39) Directiva 67/548; DO L 196, de 16-8-1967, y modificaciones.

(40) Directiva 77/728; DO L 303, de 28-11-1977, y modificaciones.

(41) Directiva 73/173; DO L 189, de 11-7-1973, y modificaciones.

(42) Directiva 78/631; DO L 206, de 29-7-1978, y modificaciones.

a la limitación de la comercialización y el empleo de ciertas sustancias peligrosas (43), en la que se incluyen diversos anexos señalando los productos considerados peligrosos y las condiciones que habrán de exigirse para su comercialización y utilización.

Las competencias normativas involucradas en el desarrollo de estas disposiciones comunitarias son en todo caso de titularidad estatal. Por un lado, la Ley de Bases de delegación al Gobierno de 27-12-1985 alude a las dos principales Directivas reseñadas como marco de referencia para la reforma de las disposiciones del Derecho interno, que, con rango de ley, se vean afectadas por las mismas (44). Por otro, el Real Decreto de homologación y normalización y la Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios conceden también al Estado las facultades necesarias para dictar las normas en cuestión. De hecho, en fechas no muy lejanas ha sido aprobado el Real Decreto 2216/1985, de 23 de octubre, que establece el Reglamento sobre Declaración de Sustancias Nuevas y Clasificación, Envasado y Etiquetado de Sustancias Peligrosas, Real Decreto que innova otras disposiciones anteriores relativas a ciertas sustancias peligrosas como detergentes (Real Decreto 2816/1983, de 13 de octubre), plaguicidas (Real Decreto 3349/1983, de 30 de noviembre), lejías (Real Decreto 3360/1983, de 30 de noviembre), etc.

6. Especialidades farmacéuticas

La normativa sobre especialidades farmacéuticas versa tanto sobre los productos dirigidos al consumo humano como sobre los destinados a tratamientos veterinarios. Tres Directivas de los años 1965 y 1975 (45) han establecido reglas comunes sobre los aspectos más relevantes de la comercialización de medicamentos para uso humano, entre los que cabe destacar:

- Condiciones de obtención de autorizaciones de comercialización.
- Fabricación y control de especialidades farmacéuticas.
- Ensayos sobre especialidades farmacéuticas.
- Etiquetado y embalado.
- Obligaciones de control de las autoridades nacionales.

Estas Directivas fueron modificadas por otra de 1983, cuyas principales innovaciones consisten en el establecimiento de informes de evaluación y fichas de datos sobre medicamentos y la introducción de ensayos relativos a la biodisponibilidad y el poder mutágeno (46). Otra disposición de interés es una Directiva relativa a los colorantes autorizados en los productos farmacéuticos destinados a uso humano y veterinario (47). Finalmente, dos Directivas de 1981 han extendido al ámbito veterinario los requisitos de co-

(43) Directiva 76/769; DO L 262, de 27-9-1976, y modificaciones.

(44) Un ejemplo sería la Ley de protección del ambiente atmosférico, de 22-12-1972, que, curiosamente, no se incluye en la relación de la Ley de Bases de 27 de diciembre.

(45) Directiva 65/65; DO 22, de 9-2-1965. Directiva 75/318; DO L 147, de 9-6-1975, y modificaciones. Directiva 75/319, *ibid.*

(46) Directiva 83/571, de 26-10-1983.

(47) Directiva 78/25; DO L 11, de 14-1-1978, y modificaciones.

mercialización de especialidades farmacéuticas para el consumo humano antes mencionado (48).

La Comunidad de Extremadura, contrariamente a las Comunidades Autónomas de primer grado (49), no tiene atribuidas competencias de ejecución en materia de especialidades farmacéuticas, y tampoco parece tener facultades de inspección a tenor de los Reales Decretos de Transferencia de Funciones. Por ello, esta normativa comunitaria carece de interés en el plano autonómico.

7. Vehículos a motor

El sector del automóvil ha sido, sin duda, el más afectado por la aproximación de legislaciones técnicas, de forma que en la actualidad son aproximadamente setenta las disposiciones que le son aplicables. La normativa comunitaria, en lo que concierne a la protección física del consumidor, ha buscado la homologación de prácticamente todos los componentes que inciden en la seguridad activa o pasiva de los vehículos, desde potencia de motor a espejos retrovisores, pasando por sistema de alumbrado, cinturones de seguridad, reposacabezas, etc. En cualquier caso, es preciso insistir en el hecho de que estas disposiciones deben considerarse no sólo en el marco de la protección de la seguridad del consumidor, sino que se inscriben en otros campos de actuación comunitaria, en especial en la política de transportes, política industrial y política de medio ambiente (49).

La normalización y homologación de componentes de vehículos automóviles es una materia reservada a la competencia estatal, de acuerdo con los Reales Decretos que venimos manejando. La competencia autonómica, por su parte, se reduce a la inspección técnica y revisión periódica de vehículos (Real Decreto 1136/1984, de 29 de febrero), para cuyo ejercicio habrá de estar a lo dispuesto en los Reales Decretos 1987/1985, de 24 de septiembre, y 2344/1985, de 20 de noviembre, que regulan estas funciones.

8. Bienes manufacturados

Aparte de los automóviles y motocicletas, otros muchos productos manufacturados han sido objeto de tratamiento en el derecho derivado con el fin de armonizar sus características especialmente en lo que pueda afectar a la seguridad de los consumidores. Entre ellos pueden citarse los electrodomésticos, ascensores y aparatos elevadores, vidrio, cristal, tractores, aparatos a presión, instrumentos de medida, etc. (50). Un buen ejemplo de la variedad de productos sobre los que se proyecta la legislación comunitaria nos lo pueden ofrecer dos recientes proposiciones de la Comisión al Consejo. La primera de ellas se refiere a los dispositivos de protección en caso de vuelco de los tractores agrícolas o forestales a ruedas (51); la se-

(48) Directiva 81/851; DO L 317, de 6-11-1981. Directiva 81/852, *ibid.*

(49) Una relación pormenorizada de estas disposiciones puede hallarse en cualquiera de los repertorios jurídicos publicados por la Comunidad, y, especialmente, en *Legislation communautaire en matière d'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels*, Commission des CE, Luxemburgo, 1984.

(50) *Ibid.*

(51) Cfr. COM (84) 400 final, de 16-11-1984.

gunda, a las propiedades físicas y mecánicas de los juguetes y a su inflamabilidad (52).

Como es habitual en este terreno, es al Estado a quien compete dictar las normas de desarrollo de todos estos actos comunitarios, al amparo de sus facultades en cuanto a normalización y homologación y reglamentaciones técnico-sanitarias. Así, por ejemplo, y entre otros muchos de reciente publicación, pueden citarse el Real Decreto 2330/1985, de 6 de noviembre, concerniente a normas de seguridad de los juguetes y útiles de uso infantil y artículos de broma; Real Decreto 2379/1985, de 20 de noviembre, sobre especificaciones técnicas de aparatos receptores de televisión; Real Decreto 1250/1985, de 19 de junio, por el que se establece la sujeción a especificaciones técnicas de terminales de pantalla con techados, periféricos para entrada y representación de información en equipos de proceso de datos, etc.

A título anecdótico cabe reseñar que la inadaptación parcial de la normativa española relativa a especificaciones técnicas y control de productos industriales con respecto a su homóloga comunitaria ha comenzado ya a motivar quejas de fabricantes europeos ante la Comisión. En todas ellas, el problema es idéntico: las disposiciones españolas dificultan o impiden la comercialización, en igualdad de condiciones con los bienes nacionales, de productos comunitarios. Hasta el momento se han presentado trece quejas, que inciden en los sectores siguientes:

- Calzado (etiquetado).
- Artículos de acero inoxidable (dificultad de homologación).
- Envases de hojalata (revestimientos).
- Vinos aromáticos (embalajes).
- Cocinas de combustible sólido (dificultad de homologación).
- Cosméticos (registro).
- Artículos de fontanería (dificultad de homologación).
- Aparatos electrodomésticos (normas de seguridad).
- Televisores y terminales de ordenador (dificultad de homologación y normas de seguridad).

De todas estas quejas sólo las últimas, que afectan a la Directiva 73/23 («baja tensión»), han sido aceptadas por la Comisión (53).

La elaboración de todas estas disposiciones sobre peligrosidad de los productos de consumo se ha de basar, según el criterio asumido por la Comunidad, en un adecuado conocimiento de la potencial incidencia de los mismos sobre la seguridad y la salud de los consumidores. Ello supone que es preciso recoger una información completa sobre la experiencia en los Estados miembros con diversos productos y sustancias que se hayan mos-

(52) Cfr. COM (83) 323 final, de 15-6-1983.

(53) Para mayores detalles sobre las denominadas «medidas de efecto equivalente», *vid. infra* el capítulo «Industria».

trado nocivos, a fin de limitar su utilización en toda la Comunidad. En una primera fase, la Comunidad articuló un sistema informal de intercambio de información sobre productos peligrosos que ha venido funcionando de modo satisfactorio desde principios de la década de los ochenta (54). Los resultados positivos obtenidos con este procedimiento informal han conducido al Consejo a la adopción, el 2 de marzo de 1984, de una Decisión por la que se establece un sistema de intercambio rápido de informaciones sobre los peligros de la utilización de los productos de consumo (55). El sistema entró en vigor en marzo de 1984 y tendrá una duración de cuatro años prorrogables.

Las competencias que han de ponerse en juego para la aplicación de esta Decisión son de titularidad estatal, en razón de las actuaciones que la misma prevé: «Todo Estado miembro que decida adoptar medidas urgentes destinadas a impedir, restringir o a dotar de condiciones específicas la comercialización o la utilización eventual en su territorio de un producto o de un lote de productos a causa del peligro grave e inmediato que presente este producto o lote de productos para la salud y seguridad de los ciudadanos, cuando son utilizados en condiciones normales y previsibles, ha de informar con urgencia a la Comisión» (art. 1.º).

B. Protección económica del consumidor

Los principios en que debe basarse la protección del consumidor en el plano económico se enunciaban ya en el Programa Preliminar, siendo incorporados al Segundo Programa de Acción en los siguientes términos:

— El consumidor particular se encuentra en desventaja en las transacciones comerciales, por lo que deberá ser protegido contra ciertas prácticas comerciales abusivas.

— El consumidor debe ser protegido contra los perjuicios causados a sus intereses económicos por un producto defectuoso o por servicios deficientes.

— La presentación y la promoción de bienes y servicios no deben concebirse de forma que engañen, directa o indirectamente, a aquellos a quienes se ofrecen tales bienes y servicios a los que los demandan.

— Ninguna forma de publicidad puede conducir a error al potencial comprador o usuario del bien o servicios anunciados. Todo autor de publicidad, cualesquiera que sea el soporte empleado, debe poder justificar la veracidad de lo afirmado.

— Todas las informaciones consignadas en la etiqueta, el punto de venta o la publicidad, deben ser exactas.

— El consumidor debe poder beneficiarse de un servicio postventa satisfactorio en los bienes de consumo duraderos.

(54) DO C 321, de 22-12-1979, y Boletín CE, 1-1984, punto 2.1.65.

(55) Decisión del Consejo 84/133, de 2-3-1984; DO L 70, de 13-3-1984.

La gama de mercancías ofrecidas al consumidor debe permitirle, en la medida de lo posible, elección adecuada.

La actuación comunitaria en desarrollo de los principios expuestos se ha llevado a cabo en varios terrenos, aunque lo conseguido no es en absoluto parangonable a lo logrado en el ámbito de la protección física del consumidor.

1. Publicidad engañosa

La Comunidad comenzó a mostrar su preocupación por el efecto negativo de la publicidad engañosa en 1978, año en que la Comisión presentó una primera proposición de Directiva para la armonización de las correspondientes legislaciones nacionales. Sin embargo, sólo en 1984 se decidió el Consejo a dictar esta Directiva y en términos distintos de los iniciales, ya que su ámbito de aplicación se restringía a la publicidad engañosa, ignorando la publicidad desleal, incluida en la primitiva proposición. El objeto de la directiva aprobada es proteger a los consumidores y a las personas que ejercen actividades comerciales, industriales, artesanales o liberales, así como los intereses del público en general, de las consecuencias de la publicidad engañosa. Los elementos que habrán de tenerse en cuenta para evaluar la publicidad son, principalmente, las indicaciones sobre características del bien o servicio anunciado, su origen y los resultados que pueden obtenerse con su empleo, su precio y su presentación, así como las indicaciones relativas al propio anunciante (56).

La Comunidad de Extremadura no tiene atribuidas competencias en el terreno de la publicidad, las cuales se han circunscrito a las Comunidades Autónomas de primer grado (57). Sólo en un aspecto sectorial —la publicidad médico-sanitaria— retiene la Comunidad Autónoma funciones de control (Real Decreto 2912/1979, de 21 de diciembre), si bien la publicidad médico-sanitaria se somete en lo general a las disposiciones que dicte el Estado en desarrollo de la norma comunitaria (disposiciones recogidas parcialmente en la Ley General de 1984), las regulaciones prescritas por su normativa particular no se ven modificadas por la Directiva de la Comunidad, ya que tratan sobre diferentes problemáticas.

2. Crédito al consumo

En este ámbito existe solamente una proposición de Directiva presentada por la Comisión al Consejo al objeto de armonizar las normas de crédito al consumo vigentes en el entorno comunitario para contribuir a proteger al consumidor y crear un mercado común del crédito. Esta proposición, que data de 1979, no ha sido aún aprobada por el Consejo, pese a contar con el dictamen favorable del Parlamento Europeo (58).

(56) DO L 250, de 19-9-1984.

(57) Estatuto de Cataluña, artículo 9-30: E. de Andalucía, artículo 13-32: E. del País Vasco, artículo 10-27: E. de Galicia, artículo 27-31.

(58) DO C 80, de 27-3-1979, modificada por DO C 183, de 10-7-1984, Dictamen del Parlamento en DO C 242, de 12-9-1983.

3. Responsabilidad por productos defectuosos

Las posibilidades de imputar al fabricante la responsabilidad por los daños causados a los consumidores por productos defectuosos ha sido, desde hace tiempo, una de las principales reivindicaciones de los consumidores a nivel comunitario, y una de las que más tardamente han encontrado una acogida positiva por parte del Consejo. Las primeras propuestas de la Comisión para la elaboración de una normativa adecuada se remontan a 1976, pero no fue hasta el pasado año cuando vio la luz la Directiva 85/374 (59), relativa a la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad objetiva de los productos defectuosos.

Esta Directiva, que estipula un plazo de tres años para su aplicación en los Estados miembros, no ha satisfecho plenamente las expectativas de los consumidores, representados por sus asociaciones, ya que, como ha manifestado un autor, «la responsabilidad objetiva de los productos defectuosos, tal y como está prevista en la Directiva, está lejos de ser una responsabilidad automática; restringe claramente la responsabilidad de los productores, y limita, en tiempo y cuantía, la indemnización que tienen derecho a esperar los consumidores» (60). Un dato puede bastar para estimar hasta qué punto esta opinión está bien fundada: la carga de la prueba corresponde a la o las víctimas, que deben demostrar el daño, el defecto y la correlación entre ambos.

Trasladándonos al plano interno, la aparición de esta Directiva suscita la cuestión habitual de determinar dónde se residencia la competencia para proceder a su desarrollo en el plazo máximo de tres años. La respuesta la dio ya el Tribunal Constitucional en su Sentencia 71/1982. El fundamento decimonoveno de ésta, refiriéndose a un artículo del Estatuto del Consumidor vasco (art. 31), afirma que la inclusión de normas configuradoras o integrantes de un sistema de responsabilidad, sea o no asimilable al diseño por el Código Civil, en el sector de la legislación civil «no es cuestionable». Por tanto, si se introduce un *novum* en este ordenamiento, «tendrá que hacerse mediante Ley del Estado, pues el régimen de la responsabilidad debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado». En consecuencia, la facultad de transposición de la Directiva sobre responsabilidad por daños debe entenderse atribuida al Estado, especialmente en el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la cual no ha asumido competencias en materia de Derecho especial o foral (ver art. 12, Estatuto de Extremadura).

4. Venta fuera de establecimientos comerciales

En diciembre de 1985, el Consejo adoptaba una Directiva, cuya proposición había sido enviada por la Comisión en 1979, relativa a la conclusión de contratos fuera de establecimientos comerciales (61). Esta Directiva interesa a los contratos concluidos:

(59) DO L 210, de 7-8-1985.

(60) Vid. J. F. MATEU-R. CEPAS, «Política de Protección de los Consumidores en la CEE», en *Defensa de los Consumidores y del Medio Ambiente*, en prensa.

— Durante una expedición organizada por el comerciante fuera de su establecimiento.

— En el domicilio del consumidor o de otro consumidor.

— En el lugar de trabajo del consumidor.

El principio informador de la norma comunitaria se podría resumir diciendo que, para la Comunidad, el consumidor que se ve sorprendido por una oferta comercial efectuada fuera del marco en que éstas se producen usualmente y sin que él la haya solicitado se encuentra en inferioridad ante el oferente, como resultado de la presión psicológica (e incluso física) que tales prácticas comportan. De ahí que la previsión básica de la Directiva sea la de conceder al consumidor que ha concluido un contrato de aquéllos a los que la Directiva se aplica un periodo de reflexión de siete días, durante los cuales podrá rescindir el contrato sin más requisito que comunicar su decisión al comerciante.

Las competencias asumidas por la Comunidad de Extremadura en el campo del «comercio interior» se concretan en la ejecución de la legislación estatal (art. 9.º-4 del Estatuto de Extremadura; Real Decreto 4115/1982, de 29 de diciembre; Real Decreto 2391/1982, de 24 de julio, etc.), por lo que será a las autoridades centrales a quienes deba exigirse el desarrollo de la norma comunitaria de referencia. En este sentido, no puede dejarse de mencionar el Real Decreto 1010/1985, de 5 de junio, que regula el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial permanente.

5. Otras materias

El 14 de febrero de 1984, la Comisión remitió al Consejo una Comunicación relativa a las cláusulas abusivas en los contratos (62). En la misma, y tras analizar las legislaciones nacionales al respecto en aquellos países que disponen de normativas aplicables (63), la Comisión examina las alternativas que se abren a la actuación comunitaria —armonización mediante directiva o medidas no legislativas— para erradicar este tipo de cláusulas, así como las posibilidades de su utilización individual o conjunta.

C. Protección jurídica de los consumidores

El Segundo Programa de Acción define los dos principios básicos en que la Comunidad se apoya en este terreno de la protección del consumidor:

— El consumidor debe recibir asesoramiento y asistencia en materia de demandas y en caso de perjuicios sufridos como consecuencia de la compra o la utilización de productos defectuosos o de servicios deficientes.

(61) Directiva 85/577, de 20-12-1985; DO L 372, de 31-12-1985.

(62) COM (84) 55.

(63) La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios fija un inicio de regulación en materia de defensa de los consumidores contra las cláusulas abusivas en los contratos en su artículo 10.

— El consumidor tiene derecho a la justa reparación de tales daños mediante procedimientos rápidos, eficaces y poco costosos.

Con anterioridad al Segundo Programa, la Comunidad había intentado resolver algunos de los problemas que el consumo planteaba en el nuevo mercado supranacional. Así, dos convenciones suscritas entre los Estados miembros, en materia de competencia judicial (64) y sobre obligaciones contractuales (65), abordaban la cuestión de la jurisdicción ante la que deben sustanciarse las demandas motivadas por contratos concluidos entre partes pertenecientes a distintos países de la Comunidad. Resumiendo, puede decirse que, de acuerdo con estas convenciones, las partes contratantes eligen de común acuerdo el derecho que será aplicable a un determinado contrato. Si no existe acuerdo, se recurre a las reglas previstas por las convenciones que, teniendo en cuenta la posición de mayor debilidad del consumidor, dejan a su elección la jurisdicción a que podrá recurrir cuando el contrato haya sido formalizado con una sociedad que:

— Haya llevado a cabo propuestas comerciales o publicidad en el país en que el consumidor tiene su residencia habitual.

— Haya recibido directamente o por mediación de un representante la solicitud del consumidor en el país de éste.

— Haya organizado la visita del consumidor a otro país a fin de concluir el contrato.

No obstante, la Comunidad se encuentra todavía en una fase inicial en la búsqueda de soluciones que aumenten la seguridad jurídica de los consumidores, según los términos descritos por el Segundo Programa de Acción. Hasta la fecha no se ha elaborado disposición alguna en este terreno, siendo las actuaciones más relevantes al respecto la organización, a iniciativa de la Comisión, de dos coloquios —en Montpellier, en 1975, y en Gante, en 1982— en los cuales se han identificado los elementos que intervienen en la creación o en la mejora de los procedimientos que garantizan los derechos de los consumidores (66).

La legislación procesal y el procedimiento administrativo común son materias constitucionalmente reservadas al Estado (arts. 149-1,6.º y 149-1,18), por lo que sería éste quien debiera desarrollar inicialmente una hipotética normativa comunitaria en este campo. No obstante, la Comunidad de Extremadura, en el ejercicio de su competencia sobre «especialidades de régimen jurídico y del procedimiento administrativo derivadas de la organización de sus propias Instituciones», debería tener en cuenta los principios que se deducen de la actividad comunitaria hasta la fecha. En el caso de que se emanara alguna norma comunitaria cuyo contenido pudiera adaptarse al procedimiento administrativo extremeño, tal adaptación no podría implicar

(64) Convención de 27-9-1968 concerniente a la competencia judicial y a la ejecución de decisiones en materia civil y comercial, modificada por la Convención de 9-10-1978; DO L 304, de 30-10-1978.

(65) Convención sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales; DO L 226, de 9-10-1980.

(66) COM (84) 692, de 12-12-1984.

reglas diferenciadas que no se justificaran exclusivamente a las particularidades de dicho procedimiento (67)

D. Información y educación de los consumidores

El adquirente de bienes o de servicios debe disponer, según estipula el Programa Preliminar, de una información suficiente que le permita:

- Tener conocimiento de las características esenciales de los bienes y servicios ofrecidos.
- Efectuar una elección racional entre productos y servicios competidores.
- Utilizar con plena seguridad y de forma satisfactoria los bienes y servicios.
- Reivindicar la reparación de perjuicios que eventualmente puedan resultar del producto o servicios recibidos.

En lo tocante a la educación de los consumidores, el Programa Preliminar precisa que deben ponerse a disposición de niños, jóvenes y adultos los medios educativos necesarios para permitirles actuar racionalmente como consumidores capaces de efectuar una elección clara entre bienes y servicios y conscientes de sus derechos y responsabilidades. Esta educación debería alcanzar a conocimientos de base sobre los principios de funcionamiento de la economía contemporánea. Los resultados de la acción comunitaria en cada una de estas áreas de actuación son los siguientes:

1. Información

La Comunidad ha pretendido, a través de varias directivas al respecto, que los consumidores puedan conocer, al efectuar su compra, diversos datos, fundamentalmente de carácter económico, sobre los productos de uso más frecuente. Así, por ejemplo, puede citarse una Directiva de 1979, incorporada a los ordenamientos nacionales en 1981, sobre la indicación del precio de venta y del precio por unidad métrica en los productos alimentarios (68). A finales de 1983, la Comisión remitió al Consejo una proposición para extender esta Directiva a productos no alimentarios (69). Otras Directivas han tratado la inclusión del consumo de energía en las etiquetas de los electrodomésticos, aspecto sobre el que se hallan pendientes de aprobación por el Consejo varias proposiciones relativas a la aplicación de las citadas disposiciones a electrodomésticos específicos (70).

Todas estas disposiciones caen dentro del terreno de las normas técnicas que el artículo 39 de la Ley 26/1985 sitúa bajo la competencia del Estado. Es éste, pues, quien debe proceder a incorporar las Directivas citadas

(67) Vid. Fundamento vigésimo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982, citada.

(68) DO L 158, de 26-6-1979. Existe una proposición de modificación precisando las condiciones de exención de ciertos productos. JO C 53, de 24-2-84.

(69) DO C 8, de 13-1-1984.

(70) DO C 149, de 18-6-1980.

a nuestro ordenamiento. La Comunidad de Extremadura, por otro lado, detenta competencias de ejecución de la legislación estatal en «defensa del consumidor» e «industria», competencias que se manifestarán en funciones de inspección a tenor de los Reales Decretos 2579/1982, 2391/1982 y 1136/1984. El efecto de la normativa comunitaria sobre estas competencias se limitará, lógicamente, a la alteración de la legislación estatal a aplicar en el proceso de inspección.

2. Educación

La Comisión ha estudiado procedimientos para desarrollar la educación de los consumidores, tanto en lo relativo a los requisitos que deben reunir los productos destinados al consumo como sobre los derechos y deberes que les incumben en su condición de consumidores y usuarios. La iniciativa más notable en este orden de cosas fue la creación de una red de escuelas piloto en las que se desarrolló una experiencia práctica de educación de jóvenes consumidores. Las conclusiones extraídas de este programa, finalizado en 1983, servirán como base para la posible inclusión de materias relacionadas con el consumo en los planes de estudio de las enseñanzas primarias.

La ausencia de actos jurídicos vinculantes en esta materia excluye la necesidad inmediata de actuaciones de desarrollo interno. Ahora bien, esto no ha de ser óbice para que los criterios seguidos en la Comunidad puedan emplearse, en el ámbito extremeño, en el ejercicio de futuras competencias (art. 10-1,a) o de competencias presentes, como puede ser la propia «defensa de los consumidores».

E. Promoción de los intereses de los consumidores

El Programa Preliminar concedía prioridad a las acciones encaminadas a garantizar la protección de los intereses físicos, económicos y jurídicos de los consumidores, enfocando el fenómeno del consumo desde una perspectiva que el Segundo Programa califica como «defensiva». Este Segundo Programa, vistos los resultados obtenidos en la aplicación del Programa Preliminar, propone la adopción de medidas de promoción del consumidor en tanto que interlocutor socioeconómico de las restantes fuerzas sociales y de los poderes públicos. Tales medidas deberán basarse, de acuerdo con el Segundo Programa, en los elementos siguientes:

— Desarrollo por parte de los poderes públicos de procedimientos de consulta a las organizaciones de consumidores, tanto en lo relativo al funcionamiento de los servicios públicos como en lo que se refiere a la elaboración de decisiones económicas de mayor envergadura.

— Desarrollo de un diálogo regular entre las organizaciones de consumidores y las asociaciones profesionales de productores y distribuidores.

— Consolidación de las ayudas destinadas a las organizaciones representativas de los consumidores, especialmente en lo concerniente a los medios necesarios para la formación de sus cuadros y el desarrollo de sus instalaciones técnicas.

La puesta en práctica de esta nueva aproximación a la situación de los consumidores se encuentra aún en sus comienzos, sin que por el momento pueda decirse que las iniciativas comunitarias hayan impulsado de manera sensible la promoción del consumidor en los Estados miembros (71). Sin embargo, las líneas de actuación enunciadas por el Segundo Programa sí han influido en las relaciones de los consumidores con la Comunidad, de modo que se ha articulado un procedimiento de concertación permanente entre los servicios que se ocupan de la protección de los consumidores en el seno de la Comisión y las organizaciones de consumidores. Este procedimiento de concertación se desarrolla a través de diversos Comités de carácter consultivo, que enumeramos a continuación:

— Comité Consultivo de los Consumidores.—Se trata del principal órgano de asesoramiento y consulta de la Comisión en materia de consumo, emitiendo dictamen, por propia iniciativa o a petición de aquélla, sobre cuantas cuestiones puedan incidir en la protección e información del consumidor. Creado por una Decisión de la Comisión (72), el Comité está formado por treinta y tres miembros, elegidos por la Comisión por periodos de tres años, entre los que figuran seis representantes de cada una de las cuatro grandes organizaciones reconocidas por la Comunidad como representativas de los consumidores a nivel europeo:

- BEUC (Oficina Europea de Uniones de Consumidores) (73).
- COFACE (Comité de Organizaciones Familiares entre las Comunidades Europeas).
- EUROCROUP (Comunidad Europea de Cooperativas de Consumo).
- CES (Confederación Europea de Sindicatos) (74).

Los nueve miembros restantes son expertos especialmente cualificados en temas de consumo. Pese a que sus dictámenes no son vinculantes, la opinión del CCC tiene un importante peso específico en la elaboración de las disposiciones comunitarias que se relacionen con la protección y promoción de los intereses de los consumidores (75).

- Comité Consultivo de Productos Alimentarios.
- Comité Consultivo en Materia Aduanera.
- Comité Consultivo Veterinario.
- Comité Consultivo de Alimentación Animal.

(71) Un buen ejemplo de lo que comentamos puede hallarse en un reciente estudio del Comité Económico y Social sobre el «Diálogo productores-consumidores», CES, Bruselas, 1984.

(72) Decisión de la Comisión de 25-9-1973; JO L 283, de 10-10-1973, y modificaciones.

(73) España se haya representada en el BEUC a través de la antigua OCU.

(74) El CES cuenta también con participación española, a través de los sindicatos UGT y ELA-STV.

(75) Una información más detallada sobre el CCC y los restantes Comités Consultivos citados, así como una relación de todos los Comités adscritos a la Comisión, puede encontrarse en *La représentation des consommateurs auprès des Communautés européennes*, Comisión des CE, Bruselas, 1983. Este informe incluye igualmente una referencia a la representación de los consumidores ante los organismos europeos de normalización (CEN y CENELEC). La composición del CCC no ha cambiado con la integración española. Nuestro Acta de Adhesión sólo establece que a partir de la fecha de la Adhesión se elegirá un nuevo Comité (art. 292, en relación con el Anexo 34).

— Comités Consultivos Agrícolas (uno por cada producto agrícola sometido a organización común de mercado).

Los Comités anteriores tienen por misión asesorar a la Comisión en las materias aludidas en su denominación, bien por iniciativa propia, bien a petición de éstas. En cada uno de ellos se incluye una representación de los consumidores (dos o tres miembros, según Comités) nombrada por la Comisión a propuesta del Comité Consultivo de los Consumidores.

1. DISTRIBUCION COMPETENCIAL COMUNIDAD EUROPEA-ESTADO-COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La denominada política comunitaria de medio ambiente tiene su origen a principios de la década de los setenta, cuando, a nivel mundial, se empieza a tener conciencia del problema que supone el agotamiento de los recursos naturales. En este momento, se observa un giro con respecto a las concepciones dominantes hasta entonces. Ya no se persigue la expansión económica, el desarrollo desde puntos de vista meramente cuantitativos, sino que se van a ponderar con conceptos como la calidad de vida o el entorno ambiental.

Fruto de ello es la convocatoria de la conferencia de Naciones Unidas sobre el Hábitat Humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972, y en la que se constata de forma oficial la creciente preocupación por todos estos aspectos. Al mismo tiempo se ha visto en ella el antecedente remoto de la política comunitaria que tratamos, pues fue la Comunidad Europea quien más rápidamente asumió la gravedad del problema, intentado paliar sus consecuencias a través de su actuación en la materia.

En efecto, inmediatamente después de la Conferencia de Estocolmo, en octubre el mismo año, tiene lugar una Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad Europea, la denominada Cumbre de París, de la que surge una declaración política medioambiental y se encarga a las instituciones comunitarias competentes la elaboración de un programa de acción en materia de medio ambiente.

Sin embargo, si bien se señala esta Cumbre como punto de partida de la política comunitaria, ya antes la Comisión había mostrado un interés por estos temas, como lo demuestra el Memorándum que dirigió al Consejo en julio de 1971 y que fue transmitido también a los diferentes medios económicos y profesionales interesados, y a los Estados miembros y países candidatos a la adhesión. En él se señalaban los objetivos que debía tener la política de medio ambiente, las medidas jurídicas y financieras a su disposición y las acciones prioritarias a emprender. Las opiniones a que dio lugar sirvieron a la Comisión para elaborar la Comunicación sobre un programa

de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, que presentaría al Consejo, cumpliendo así el mandato emanado de la citada cumbre.

Hasta ese momento, el medio ambiente era competencia exclusiva de cada uno de los Estados miembros, puesto que los Tratados no lo mencionaban como competencia de la Comunidad, al no existir un consenso generalizado sobre la necesidad de su regulación (1). Ello hacía necesario buscar las bases jurídicas que posibilitasen la actuación comunitaria. Lo que el constituyente comunitario sí hizo fue dejar la puerta abierta para poder asumir nuevos poderes cuando el cumplimiento de objetivos comunitarios así lo requiriese. Nos estamos refiriendo al artículo 235 TCEE, que junto con el artículo 100 (2) han servido para fundamentar jurídicamente la política comunitaria de medio ambiente.

El hecho de que las competencias en dicha materia vengan por vía del artículo 235 TCEE tiene una doble implicación. El único límite es su necesidad en aras del cumplimiento de los objetivos del Tratado, lo que conlleva que tampoco exista un ámbito competencial definitivamente acotado para los Estados miembros o entes territoriales dotados de autonomía dentro de ellos. Paradójicamente, sin embargo, la flexibilidad con que se otorga la habilitación al Consejo tiene como contrapartida el obligado requisito procedimental de unanimidad que impide fundamentalmente la adopción de medidas «revolucionarias» que vayan más allá del conocido «mínimo común denominador» en las posiciones de los Estados miembros. De ahí que no parezca probable un cambio en las competencias comunitarias (3).

A diferencia de lo que hemos visto que ocurre con los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, en nuestro país, la Constitución sí recoge la protección del medio ambiente. No podemos olvidar la fecha de aprobación de la misma, 1978, momento en que el interés por este tema está en pleno auge. En primer lugar, se contempla el medio ambiente como uno de los principios rectores de la política social y económica, en el artículo 45, cuando señala:

«1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su

(1) El artículo 25 del Acta Única Europea propone la modificación del Tratado mediante la inclusión de los artículos 130 R, 130 S y 130 T, relativos al medio ambiente.

(2) Este artículo tiene un alcance bastante más limitado, pues sólo permite armonizar, a través de directivas, disposiciones ya vigentes en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. *Vid. infra*, el capítulo «Competencias de las Comunidades Europeas».

(3) El Acta Única Europea sigue manteniendo la regla de la unanimidad para la toma de decisiones en medio ambiente.

caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.»

Pero se trata de un precepto al que habrán de dar contenido la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, en consonancia con el artículo 53-3 CE.

El medio ambiente aparece también en los artículos 148-1 y 149-1 de la Constitución, dedicados al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El último aplicable sólo a las Comunidades de primer grado o autonomía plena, reserva al Estado en su párrafo 23 la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». El primero, en su párrafo 9, autoriza a las Comunidades Autónomas para asumir competencias de «gestión en materia de protección del medio ambiente». Los anteriores son epígrafes que aluden expresamente al medio ambiente como materia objeto de la acción tutelar de los poderes públicos, pero también cabría traer a colación otros epígrafes que, dentro de los artículos 148 y 149, operan una distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materias estrechamente vinculadas al medio ambiente: artículo 148-1,8 y 11; artículo 149-1,22, entre otros.

Siguiendo lo dispuesto en estos artículos, los Estatutos de autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas diversas competencias, que difieren según el Estatuto que se contemple. Centrándonos en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, se observa que su artículo 9.º-2 reserva a la Comunidad Autónoma la función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias del Estado, en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes de las aguas. No obstante, al establecer las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, se incluye alguna relacionada íntimamente con el medio ambiente, como ocurre con la «caza, pesca fluvial y lacustre. Acuicultura. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades» (art. 7.º-1,8).

A pesar de que en la Constitución sólo se mencione al Estado y a las Comunidades Autónomas en cuanto al reparto de competencias, también hay que tener en cuenta a los entes locales, que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, según el texto del artículo 137 CE. Así, y por lo que hace a los municipios, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 establece una serie de materias en las que ejercerán competencias, en los términos de la legislación estatal y autonómica, entre las que se encuentra la protección del medio ambiente (artículo 25-2,f). Al no mencionar dicha ley, las funciones concretas que les corresponden habrán de ser las leyes sectoriales que regulen cada una de las materias, las que operen el reparto competencial.

Por último, cabe mencionar que la normativa española sobre medio ambiente no se inicia con la Constitución. Una vez aprobada ésta, empezó a hablarse de una ley general de protección del medio ambiente, e incluso llegó a publicarse un anteproyecto de ley de criterios básicos para la pro-

tección del medio ambiente (4). Sin embargo, al no haber sido aprobada, siguen vigentes, constituyendo la legislación básica, en el sentido del artículo 149-1,23 de la Constitución, una pluralidad de normas de distinto rango que regulan otros tantos aspectos del medio ambiente, entre las que podemos citar el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (5); el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, modificado por el Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto, de ejecución de la Ley 38/1972, de protección del ambiente atmosférico; la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos; la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas; o la reciente Ley de residuos tóxicos y peligrosos, pendiente de publicación; además de aquellas que contemplan ciertos aspectos puntuales del medio ambiente, como la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Esta dispersión normativa dificulta sobremanera no sólo la delimitación precisa de la «protección del medio ambiente» como materia sustancialmente diferente de otras próximas a ella, sino también la correcta distribución competencial entre los diferentes poderes públicos, lo que podría haberse evitado con la aprobación de la citada Ley General del Medio Ambiente.

2. EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE MEDIO AMBIENTE Y SU INCIDENCIA EN LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

A. Los programas de acción

La actuación comunitaria en el terreno del medio ambiente se estructura sobre la base de los programas de acción, instrumentos jurídicos *sui generis* (6), que sirven de marco de referencia a las acciones específicas de la Comunidad. Hasta el momento se han aprobado tres programas de acción (7), cuya principal característica es su continuidad, es decir, la aprobación de un programa no supone la derogación del anterior, sino que se prevé expresamente la finalización de las acciones ya emprendidas (8). En ellas se fijan los principios rectores de la política comunitaria de que tratamos, así como los objetivos que se pretende conseguir y las acciones a llevar a cabo. La Comunidad entiende que su actuación en la materia ha de basarse en una serie de principios informadores, entre los que podemos destacar los siguientes:

(4) Vid. «Aspectos económicos y jurídicos del medio ambiente», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 3, 1980.

(5) Aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

(6) Vid. F. J. SANTAOLALLA, «La integración del Derecho de las Comunidades Europeas en el ordenamiento español: algunas zonas oscuras de *acquis communautaires*», en *D. A.*, número 193, enero-marzo 1982, pp. 19-23.

(7) DOC 112, de 20-12-1973; DOC 139, de 13-6-1977, DOC 46, de 17-2-1983.

(8) Recientemente, la Comisión ha transmitido al Consejo una Comunicación con las nuevas orientaciones comunitarias para la política de medio ambiente, orientaciones que ella misma deberá tener en cuenta al elaborar el cuarto programa de acción. Por otra parte, ha definido también los principios generales que deberán inspirar la acción comunitaria en 1987, declarado Año Europeo del medio ambiente. Vid. COM (86) 76 final.

— La necesidad de acciones preventivas, debido especialmente a que el coste de la prevención es menor que el de la reparación del daño causado. Este principio ha cobrado verdadera importancia en el tercer programa, pues con anterioridad las acciones iban dirigidas a tratar de reducir la contaminación ya existente.

— El nivel de acción adecuado, según la naturaleza de la contaminación, que expresa la necesidad de que para cada tipo de contaminación, dependiendo de la zona geográfica que es preciso proteger, se llevarán a cabo acciones locales, regionales, nacionales, comunitarias o, incluso, internacionales; emprendiéndose acciones comunitarias exclusivamente cuando produzcan resultados que no podrían obtenerse con acciones a otro nivel (principio de subsidiariedad).

— La responsabilidad del contaminador, que exige, en virtud de las reglas del mercado y de la libre competencia, que sea éste, en principio, quien corra con los gastos derivados de la contaminación. No obstante, de su aplicación estricta podrían derivarse consecuencias sociales o regionales enormemente perjudiciales, por lo que se hace necesario precisar este principio y definir sus modalidades de aplicación. Para ello se elaboró la Recomendación 75/436/Ematon, CECA, CEE, del Consejo de 3 de marzo de 1975 (9) relativa a la imputación de los costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente, donde se establece la necesidad de que los Estados miembros se adecuen a la Comunicación de la Comisión, que figura como anexo a la Recomendación, y en la que se define al contaminador —quien degrada directa o indirectamente el medio ambiente o crea las condiciones que llevan a su degradación— y se fijan los criterios para su determinación, los instrumentos de los poderes públicos para aplicar el principio que comentamos —normas y cánones—, las razones que podrían justificar excepciones a la aplicación del principio o las actuaciones de los poderes públicos no consideradas contrarias al mismo.

Estos principios, por otra parte, han estado presentes en nuestra normativa medioambiental. A este respecto podemos citar la Ley de protección del ambiente atmosférico o la reciente Ley de Aguas.

Desde estos puntos de partida, la Comunidad trata de conseguir, entre los múltiples objetivos que se ofrecen a su consideración, los de:

— Prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, suprimir la contaminación y los daños.

— Evitar toda explotación de los recursos y del medio natural que ocasiona daños sensibles para el equilibrio ecológico.

— Buscar soluciones comunes a los problemas del medio ambiente con terceros Estados, especialmente en el seno de organizaciones internacionales.

La puesta en práctica de estos principios y objetivos ha sido realizado a través de acciones específicas que han incidido en los diversos aspectos

(9) DOCE L 194, de 25-7-1975.

que componen el medio ambiente y que han tomado variada forma jurídica, predominando, en todo caso, las directivas.

B. Acciones en ejecución de los programas

1. Acciones generales

El conjunto de normas jurídicas dictadas por las instituciones comunitarias, en ejecución de los programas de acción, han ido dirigidas a regular las especificidades de los distintos sectores que integran el medio ambiente. Pero, junto a ellas, se han elaborado otras disposiciones relativas a determinados aspectos generales o comunes a todos o alguno de dichos sectores.

Un primer grupo de regulaciones se refiere a la necesaria información entre la Comisión y los Estados miembros sobre el medio ambiente. Se inician con un acuerdo de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 5 de marzo de 1973 (10) referido a la información de la Comunidad y de los Estados miembros para la armonización de las medidas de urgencia en materia de medio ambiente. En esta misma línea se aprueban posteriormente las Decisiones de 8 de diciembre de 1975 (11) y de 27 de junio de 1985 (12), estableciendo, la primera, un procedimiento común para la constitución y puesta al día de un inventario de fuentes de información en materia de medio ambiente en la Comunidad, y relativa, la segunda, a la adopción de un programa de trabajo sobre un proyecto experimental para la recogida, coordinación y armonización de la información sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales en la Comunidad. El programa con una duración de cuatro años, a partir de 1985, pretende que esta información sirva de base para emprender determinadas acciones en sectores como la integración de la dimensión medioambiental en otras políticas, la lucha contra la contaminación atmosférica local y transfronteriza, la protección de biotopos de gran trascendencia para la conservación de la naturaleza o la protección del medio ambiente en la región mediterránea, considerados prioritarios.

Asimismo se han emprendido acciones en materia de investigación, a través de diversos programas (13), y aprobado normas sobre la concesión de determinadas ayudas por parte de los Estados miembros, como la Recomendación 75/436/Ematon, CECA, CEE, ya comentada (14), y de la Comunidad, reguladas estas últimas, a través del Reglamento 1872/1984, de 28 de junio (15), donde se parte de la conveniencia de la contribución financie-

(10) DO C 9, de 15-3-1973.

(11) DO L 31, de 5-2-1976.

(12) DO L 176, de 6-7-1985.

(13) No nos detendremos más en este punto, dado que se toca *in extenso* en el capítulo «Investigación y Desarrollo».

(14) En la Comunicación de la Comisión al Consejo que figura como anexo a la misma se señala que, cuando por aplicación estricta del principio de responsabilidad del contaminador, la integración rápida del coste de la lucha contra la contaminación en los costes de producción, pueda dar lugar a costes sociales más elevados, puede resultar necesario otorgar ayudas, aunque limitadas temporalmente y sometidas al régimen de ayudas de los Estados previstas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

(15) DO L 176, de 3-7-1984.

ra de la Comunidad a la realización de ciertas actividades específicas para la consecución de los objetivos del tercer programa de acción. Son susceptibles de recibir estas ayudas:

— los proyectos de demostración dirigidos al desarrollo de nuevas tecnologías limpias, es decir, poco o nada contaminantes y que puedan economizar recursos naturales;

— los proyectos de demostración dirigidos a la puesta a punto de nuevas técnicas y métodos de medición y de vigilancia de la calidad del medio ambiente natural;

— los proyectos de carácter promotor tendentes a contribuir al mantenimiento o al restablecimiento de biotopos gravemente amenazados que amparen especies en peligro y que revistan una importancia particular para la Comunidad;

siempre que presten un interés comunitario y un interés para la protección del medio ambiente y/o para la gestión de los recursos naturales. En los dos primeros supuestos, la convocatoria de las ayudas se publica en el Diario Oficial, pudiendo concurrir personas físicas o naturales, constituidas conforme a derecho en los Estados miembros, mediante el envío de la petición a la Comisión y copia a las autoridades competentes del Estado miembro. La ayuda comunitaria puede representar hasta un 30 por 100 de la financiación del proyecto. Si se trata de proyectos tendentes al restablecimiento o mantenimiento de biotopos gravemente amenazados, las peticiones las dirigirán los Estados miembros a la Comisión. En este caso, la ayuda puede llegar hasta el 50 por 100 del proyecto.

Las normas que regulan en nuestro ordenamiento los distintos medios afectados por la contaminación, contemplan la posibilidad de conceder los denominados auxilios o beneficios cuando concurren determinadas circunstancias. A este respecto podemos mencionar la ley sobre desechos y residuos sólidos urbanos; la ley de protección del ambiente atmosférico, desarrollada en este punto por los Reales Decretos 2512/1978, de 14 de octubre, y 2826/1979, de 17 de diciembre, donde se establece la posibilidad de otorgar subvenciones para la aplicación de medidas correctoras a los focos potencialmente contaminantes de la atmósfera o para inversiones en investigación de métodos y sistemas de vigilancia, depuración y corrección; o la ley de aguas, que remite, en este punto, a los reglamentos que la desarrollen.

Dicha normativa se ha visto afectada por la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. en el caso concreto de Extremadura, en virtud del artículo 9.º-2 de su Estatuto, que le otorga funciones de ejecución en materia de medio ambiente, el Estado le ha transferido, mediante el Real Decreto 3368/1983, de 5 de octubre, competencias para la tramitación y resolución de expedientes de concesión de beneficios. En base a ello podemos decir que la autoridad competente a que alude el citado reglamento comunitario, será en el caso de que tratamos la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Todas estas disposiciones deberán tener en cuenta el régimen general de ayudas públicas en la Comunidad contenido en los artículos 92 a 94 TCEE (16).

En otro orden de cosas, las instituciones comunitarias han emanado una serie de normas que ponen en relación el medio ambiente con otras políticas. En este sentido, el Consejo, mediante una Resolución de 3 de marzo de 1975 (17) declaró la necesidad de establecer un equilibrio entre el mantenimiento de un nivel suficiente en la producción de energía, de acuerdo con el desarrollo de la sociedad actual, y la protección del medio ambiente y la calidad de vida. Por otra parte, la directiva de 24 de junio de 1982 (18), relativa a los riesgos de accidentes mayores de ciertas actividades industriales, relaciona la política de salud y seguridad en el trabajo con el medio ambiente, en el sentido de que sobre ambos aspectos de la vida de los hombres pueden incidir ciertas actividades industriales consideradas de alto riesgo. Pretende la prevención de los daños que estas industrias puedan ocasionar a la salud y seguridad de las personas —no sólo de los trabajadores— o al medio ambiente.

Entre las industrias y actividades excluidas del ámbito de aplicación de la directiva se encuentran las instalaciones nucleares y de tratamiento de las sustancias y materiales radioactivos. Tradicionalmente, los aspectos relacionados con la energía nuclear no se incluían en la regulación del medio ambiente. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha asistido a un aumento de la preocupación por todos los factores relacionados con la seguridad nuclear, poniéndose de relieve su incidencia sobre el entorno ambiental. Fruto de esta preocupación han sido una Resolución del Consejo de 18 de febrero de 1980, que comentaremos más adelante, y una Directiva de 15 de julio del mismo año (19), relativa a las radiaciones ionizantes. Contiene, esta última, una regulación para las actividades que puedan producir dichas radiaciones, similar a la de la directiva anterior, si bien con requisitos más estrictos. Señala la necesidad de que las actividades que impliquen peligro de radiaciones ionizantes se sometan a declaración y autorización previa, y establece los límites máximos de exposición tanto para los trabajadores, ya sean adultos o menores, a los que prohíbe la realización de trabajos expuestos a radiaciones, o mujeres embarazadas, para las que los límites son más severos, como para la población en general (20), límites que coinciden con los fijados por la normativa española en la materia, constitución por un Orden ministerial de 22 de diciembre de 1959, modificada por otra de 10 de julio de 1962.

También, por lo que se refiere a nuestro ordenamiento, las actividades nucleares están incluidas dentro de la consideración de actividades insalubres y nocivas o peligrosas, realizada por el reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que es el que ordena la materia objeto de la normativa comunitaria que comentamos a nivel interno. Sobre él

(16) Vid, a este respecto, *infra*, el capítulo «Defensa de la libre competencia».

(17) DO C 168, de 25-7-1975.

(18) DO L 230, de 5-8-1982.

(19) Directiva 80-836/Ematon; DO L 246, de 17-9-1980.

(20) Por límites totales establecidos son de 50 mSv para trabajadores y de 5 mSv para el resto de la población.

ha incidido la nueva organización territorial española, y en concreto los Reales Decretos de transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Así, en el caso de Extramadura, el Real Decreto 2912/1979, de 21 de diciembre, le transfirió las competencias sobre emisión de informes y otras cuestiones relativas a la concesión de licencias, inspección, sanción, recursos e informe de ordenanzas y reglamentos municipales, así como el control sanitario de estas actividades, competencias que con anterioridad correspondían a los gobernadores civiles, a los directores de Sanidad y Consumo y a las Subcomisiones provinciales de saneamiento. Por tanto, la obligación que la Directiva de 24 de junio de 1982 impone a las autoridades competentes de los Estados miembros, en el sentido de vigilar que este tipo de instalaciones cumplan las condiciones adecuadas de seguridad, corresponderá en nuestro país a la Comunidad Autónoma en su ámbito territorial.

A pesar de su clasificación como actividades insalubres y nocivas o peligrosas, las actividades nucleares tienen un régimen especial en cuanto a su autorización e instalación. Su normativa básica está constituida por la Ley de Energía Nuclear de 29 de abril de 1964 y por el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas de 21 de julio de 1972, que distinguen, en lo que se refiere al proceso de autorización, entre instalaciones nucleares e instalaciones radiactivas, gozando éstas de un régimen menos severo.

Por lo que se refiere a las instalaciones nucleares, entre las que se encuentran las centrales nucleares, la competencia en cuanto al proceso de autorización y control posterior corresponde a los órganos estatales, sin perjuicio de que necesiten también la correspondiente licencia municipal, licencia que deberá concederse con carácter reglado si ha mediado la autorización ministerial.

Por último, no podemos dejar de mencionar la Directiva del Consejo de 27 de junio de 1985 (21) relativa a la evaluación de las incidencias de ciertos proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, ya que puede ser considerada como la norma más importante de cara a conseguir el establecimiento de una verdadera política preventiva. Con un plazo de transposición de tres años establece la necesidad de llevar a cabo un estudio del impacto que pueden tener para el medio ambiente determinados proyectos públicos o privados, sin que pueda autorizarse su realización, si no se ha presentado dicho estudio al solicitar la correspondiente licencia. No todos los proyectos deben ser sometidos a evaluación de impactos, sino sólo aquéllos para los que así lo establece la directiva y aquellos otros en que así lo considere conveniente algún Estado miembro. En caso de realizarse el estudio de evaluación del impacto ambiental deberá contener:

— La descripción del proyecto con la información sobre su localización, concepción y dimensiones.

— La descripción de las medidas previstas para evitar y reducir los efectos negativos importantes y si fuera posible remediarlos.

(21) DO L 175, de 5-7-1985.

— Los datos necesarios para identificar y evaluar los efectos principales que el proyecto pueda tener sobre el medio ambiente.

— El resumen, no técnico, de las informaciones anteriores.

Estas informaciones deberán hacerse públicas para que cualquier persona que se considere afectada pueda realizar alegaciones, que serán tenidas en cuenta, junto con los informes de las autoridades afectadas, por la autoridad competente para decidir sobre la concesión de la autorización. En todo caso, la decisión que se adopte deberá ser motivada y puesta a disposición del público.

La necesidad de realizar estudios de evaluación de impactos no va a suponer una novedad en nuestro ordenamiento, pues ya el reglamento de actividades clasificadas contemplaba entre los documentos a presentar, junto con la solicitud de licencia de establecimiento, una memoria descriptiva en la que debía figurar, entre otros aspectos, la posible repercusión sobre la sanidad ambiental del futuro establecimiento. Más recientemente la Ley de aguas establece que «en la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y pudieran implicar riesgos para el medio ambiente, será preceptiva la presentación de una evaluación de sus efectos» (art. 90).

Estas normas pueden ser consideradas como desarrollo sectorial de la directiva comunitaria, sin perjuicio del desarrollo en una norma estatal genérica, tal como puede representar el proyecto de ley sobre evaluación de impactos ambientales, sometido recientemente a la consideración del Congreso de los Diputados. No obstante, sin esperar a la aprobación como ley del citado proyecto, podemos afirmar, en base a la directiva comunitaria, que la aplicación administrativa de la misma va a corresponder al ente público competente para autorizar la obra de que se trate. Así, cuando se trate de una de las actividades clasificadas, al ser los Ayuntamientos los que tienen competencia para conceder las licencias de establecimiento, será a ellos a quienes corresponda el examen de los estudios de evaluación de impactos, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma, que tenga transferida la competencia, como hemos visto que es el caso de Extremadura, pueda informar dicho estudio. Por el contrario, en el supuesto citado de la Ley de aguas serán los Organismos de Cuenca, entes públicos estatales de carácter institucional, los que realicen esa función al corresponderles el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico, cuando no sean obras de interés general del Estado, en cuyo caso la competencia la tendrá el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Si la obra que se pretende realizar es una obra pública de interés para la Comunidad Autónoma, por ejemplo, de Extremadura, dentro de su territorio le corresponderá el cumplimiento, en ese supuesto, de la directiva comunitaria, puesto que se trata de una materia en la que la Comunidad Autónoma referida tiene competencia exclusiva.

2. Acciones sectoriales

Agrupamos bajo este nombre los distintos actos jurídicos que tratan de reducir o de evitar la contaminación en los diferentes medios, así como de

regular el uso o la incidencia de ciertas sustancias sobre el medio ambiente en general.

a) Aguas

La reducción de la contaminación de las aguas ha sido considerada como objetivo primordial desde los inicios de la política comunitaria, al ser este el medio más amenazado por vertidos domésticos e industriales y afectar a la práctica totalidad de actividades humanas: agricultura, pesca, industria, alimentación, etc. En la actualidad, la mayor parte de los vectores de contaminación del medio acuático han sido objeto de regulación por la Comunidad, concediéndose especial atención, a los efectos producidos por las denominadas sustancias peligrosas. Una primera directiva cuadro de 4 de mayo de 1976 (22) establecía los mecanismos para eliminar la polución por sustancias contenidas en una lista I o «negra», sustancias especialmente dañinas debido a su toxicidad, persistencia o bioacumulación, y reducir la ocasionada por otras sustancias perjudiciales para el medio ambiente, pero susceptibles de ser limitadas a una zona, dependiendo de las características de las aguas de recepción y de su localización, incluidas en la Lista II, o «gris». Para ello se dispone la necesidad de autorización del órgano administrativo competente del Estado miembro, para realizar cualquier vertido que pueda contener alguna de las sustancias de la Lista I (23); autorización que debe contener las normas de emisión que determinen la concentración máxima de una sustancia admisible en los vertidos. La fijación de los valores límite de cada sustancia deberá realizarla el Consejo a propuesta de la Comisión. Por valores así fijados, no podrán ser sobrepasados por las normas de emisión. En cumplimiento de ese mandato, el Consejo ha aprobado, hasta el momento, cuatro directivas sobre los valores y los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de electrolisis de los cloruros alcalinos (24), de cadmio (25), de mercurio de sectores distintos al anterior (26) y de hexaclorociclohexano (27).

Volviendo a la directiva «cuadro», y por lo que se refiere a las sustancias de la Lista II, establece como medio para reducir su contaminación, la elaboración, por parte de los Estados miembros, de unos objetivos de calidad para las aguas, respetando las directivas del Consejo, si las hubiere (28), en función de los cuales se fijarán las normas de emisión que habrán de respetarse a la hora de conceder las autorizaciones de vertido. Los problemas deberán comunicarse a la Comisión para que pueda garantizar una ejecución suficientemente armonizada.

El ámbito de aplicación de la directiva comprende las aguas subterráneas, si bien con un carácter transitorio, remitiéndose a una norma poste-

(22) Directiva 76/464/CEE; DO L 129, de 18-5-1976.

(23) En nuestro ordenamiento, la ley de aguas también somete a autorización los vertidos, siendo la autoridad competente para otorgarla el organismo de Cuenca correspondiente.

(24) Directiva 82/176/CEE; DO L 81, de 27-3-1982.

(25) Directiva 83/513/CEE; DO L 291, de 24-10-1983.

(26) Directiva 84/156/CEE; DO L 74, de 17-3-1984.

(27) Directiva 84/491/CEE; DO L 274, de 17-10-1984.

(28) Recientemente, la Comisión ha presentado al Consejo una proposición de directiva sobre los objetivos de calidad de las aguas para el cromo, *vid. doc. COM (85) 733 final.*

rior específica para este tipo de aguas, norma que se aprobó el 17 de diciembre de 1979 (29). La regulación de estas aguas, en base a esta última directiva, es más estricta que la anterior. Por lo que respecta a las sustancias de la Lista I, se prohíben los vertidos directos y se somete a información previa la eliminación o el depósito para la eliminación de dichas sustancias cuando puedan producir un vertido indirecto, en vista de lo cual se prohibirán o autorizarán dichas actividades. Si los vertidos son ocasionados por actividades distintas de las anteriores, se tomarán las medidas adecuadas para evitarlos. En cuanto a las sustancias de la Lista II, los Estados miembros deben someter a información previa los vertidos directos y las acciones de eliminación o depósito que puedan producir vertidos indirectos. Todo ello se debe a que la contaminación de las aguas subterráneas es más peligrosa y duradera y, generalmente, cuando se detecta es ya irreversible.

Otro aspecto tomado en consideración por la normativa comunitaria ha sido el de los objetivos de calidad de las aguas, atendiendo a los usos que se les van a dar. Estos objetivos han sido fijados en diferentes directivas que establecen listas de parámetros y valores numéricos que los Estados miembros tendrán que respetar o utilizar como valores guías en las aguas de que se trate. Estas acciones se iniciaron con una directiva sobre la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (30), completada posteriormente en lo que se refiere a los métodos de medida de referencia y frecuencias de los muestreos (31), a la que siguieron las directivas que regulaban la calidad de las aguas de baño (32), las aguas dulces con necesidad de ser protegidas o mejoradas para ser aptas a la vida de los peces (33), las aguas para la cría de moluscos (34), sin relevancia para las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura y las aguas destinadas al consumo humano (35). Lo anterior se complementa con el procedimiento de cambio de informaciones sobre la calidad de las aguas superficiales en la Comunidad (36), que permite obtener una serie de datos con los que se realizan informes anuales, relativos a la calidad de las aguas de superficie, obtenidos en distintos puntos representativos de la Comunidad (37).

En las instancias comunitarias se ha tenido muy en cuenta el efectivo cumplimiento por parte de los Estados miembros de toda esta normativa, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de las directivas, tal y como lo demuestra el hecho de que varios países hayan sido llevados por la Comisión ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento de las mismas, espe-

(29) Directiva 80/68/CEE; DO L 20, de 26-1-1980.

(30) DO L 194, de 25-7-1975.

(31) DO L 271, de 29-10-1979.

(32) DO L 31, de 5-2-1976.

(33) DO L 222, de 14-8-1978.

(34) DO L 281, de 10-11-1979.

(35) DO L 229, de 30-8-1980.

(36) Decisión 77/795/CEE; DO L 334, de 24-12-1977.

(37) La Decisión 84/422/CEE; DO L 237, de 5-9-1984, ha realizado algunas modificaciones de las estaciones de medida. Asimismo, el Acta de Adhesión de España y Portugal ha establecido las estaciones de dichos países, entre las que se encuentran Alcántara, en el Tajo y Badajoz, en el Guadiana.

cialmente las que se refieren a las aguas de baño y aguas potables (38). Este desarrollo debe realizarse a través de normas jurídicas y no de simples prácticas administrativas, tal y como ha puesto de manifiesto el citado Tribunal.

Nuestro ordenamiento regula toda esta materia a través de normas de distinto rango y alcance. Aparte del sometimiento a autorización para los vertidos impuesto por la ley de aguas, el Reglamento de actividades clasificadas contiene previsiones en el mismo sentido, condicionándose la autorización de establecimiento a la autorización de vertido o estableciendo obligaciones de depuración. Asimismo, el Reglamento de policía de las aguas (39) prohíbe los vertidos en cauce público de aguas residuales, cuya composición química o contaminación bacteriológica pudieran impurificar las aguas con daño para la salud pública, remitiéndose a los Reales Decretos de 21 de marzo de 1895, sobre defensa de las aguas contra la contaminación, y de 16 de noviembre de 1900, sobre enturbiamiento e infección de aguas públicas. Por lo que se refiere a la sanidad ambiental, la ley general de sanidad establece que las autoridades sanitarias deberán proponer o participar con otros departamentos en la elaboración y ejecución de la legislación sobre calidad de aguas. En este sentido reserva al Estado la competencia para la determinación, con carácter general de los métodos de análisis y medición y de los requisitos técnicos y condiciones mínimas en materia de control sanitario del medio ambiente, competencia que deberá ejercer de acuerdo con las disposiciones comunitarias. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Extremadura deberá tener en cuenta estos aspectos a la hora de llevar a la práctica las competencias transferidas por el Real Decreto 2912/1979, que ya hemos tenido ocasión de mencionar, además del ejercicio del control sanitario con respecto a las aguas de bebidas y residuales, también transferido por el citado Real Decreto. Todo ello sin olvidar que la Ley General de Sanidad también atribuye responsabilidades a los Ayuntamientos, en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios, entre otros aspectos, en lo relativo al control sanitario del medio ambiente.

El medio marino también ha sido objeto de la atención comunitaria, poniendo especial interés en el control de la contaminación por hidrocarburos. Pero, al no ofrecer relevancia en cuanto a las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, no nos detendremos más en ello.

b) Aire

Desde el inicio de la política comunitaria de medio ambiente se han conseguido notables progresos en la reducción de la polución atmosférica. En un principio, las acciones se centraban en el establecimiento de normas de calidad para el año con el fin de proteger la salud humana, si bien, en los úl-

(38) TJCE, Sentencia Comisión c/ Reino de Bélgica, Rec. 1982, pp. 183 y ss.; Sentencia Comisión c/ Reino de Bélgica, Rec. 1982, pp. 189 y ss.; Sentencia Comisión c/ Reino de Holanda, Rec. 1982, pp. 1791 y ss.; Sentencia Comisión c/ Reino de Holanda, Rec. 1982, pp. 1819 y siguientes.

(39) Aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958.

timos tiempos, los objetivos se han ampliado, tratando de regular cualquier producto susceptible de causar daños para el medio ambiente en general.

Sobre la base de la protección del hombre, el Consejo ha aprobado un grupo de Directivas dirigidas a limitar el contenido en el aire de sustancias, tales como anhídrido sulfuroso y partículas en suspensión (40), plomo (41) o dióxido de nitrógeno (42), a través del establecimiento de valores límites y valores guías que no deben superar las concentraciones de dichas sustancias en la atmósfera. Con ellas se determinan los niveles de inmisión en la Comunidad. No ocurre lo mismo con los niveles de emisión que no se fijan directamente, sino que se llevan a cabo diversas medidas, con respecto a los focos contaminantes, para tratar de reducirlos. Uno de los principales focos los constituyen los vehículos a motor, siendo por ello objeto de la reglamentación comunitaria. A través de diversas Directivas se ha pretendido la armonización de legislaciones en cuanto a las exigencias técnicas que deben cumplir los motores de explosión para reducir las emisiones de gases —monóxido de carbono, hidrocarburos y óxido de nitrógeno— (43) y, especialmente, los motores «Diesel» destinados a la propulsión de vehículos (44) y de tractores agrícolas (45), así como la limitación del contenido de ciertos elementos en los combustibles líquidos: azufre en el gas oil (46) y plomo en el de gasolina (47). Otro foco contaminante que ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia son las instalaciones industriales. Es por ello que, en base a una Directiva de 28 de junio de 1984 (48), los Estados miembros deben someter a autorización previa la explotación de determinadas industrias. La finalidad de la Directiva es tratar de luchar contra las lluvias ácidas y sus conocidos efectos devastadores sobre los bosques, los cultivos, los ecosistemas acuáticos e, incluso, sobre los inmuebles. Sin embargo, este problema ya se había tenido en cuenta al firmar, el 14 de noviembre de 1979, la Convención de Ginebra sobre la contaminación atmosférica a larga distancia (49) y su protocolo relativo a la financiación del programa de cooperación para la vigilancia y evaluación del transporte a larga distancia de contaminantes atmosféricos en Europa (EMEP) (50).

La capa de ozono de la atmósfera ha sido, asimismo, objeto de protección en la Comunidad. Una vez conocido que los efectos nocivos procedían del empleo de cloro fluorocarbonos se ha regulado su uso, principalmente en los aerosoles, mediante una decisión del Consejo de 26 de marzo de 1980 (51).

(40) DO L 229, de 30-8-1980.

(41) DO L 378, de 31-12-1982.

(42) DO L 87, de 27-3-1983.

(43) Directiva 70/220/CEE; DO L 76, de 6-4-1970, varias veces modificada y adaptada al progreso técnico. La última DO L 32, de 3-2-1977.

(44) DO L 190, de 20-8-1972.

(45) DO L 220, de 29-8-1977.

(46) DO L 307, de 27-11-1975.

(47) DO L 197, de 20-7-1978, y DO L 96, de 3-4-1985.

(48) DO L 188, de 16-7-1984.

(49) Decisión 81/462/CEE; DO L 171, de 26-6-1981.

(50) El protocolo se firmó el 28-9-1984. El 26-11-1985, la Comisión presentó al Consejo la proposición de Decisión que aprobaba el mismo.

(51) DO L 90, de 3-4-1980.

Por último se han establecido mecanismos de cambio de informaciones sobre la contaminación atmosférica en los Estados miembros. Ello era necesario si se quería dirigir la lucha contra la contaminación de forma semejante en toda la Comunidad. El primero se aprobó por Decisión del Consejo de 24 de junio de 1975, derogada por la de 24 de junio de 1982 (52), que contiene el sistema hoy en vigor.

En nuestro ordenamiento ya han empezado a dictarse normas que tienen en cuenta la reglamentación comunitaria, como el Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto, por el que se modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas formas de calidad del aire en lo referente a contaminación por dióxido de azufre y partículas. En lo no modificado continúa vigente el decreto citado, dictado en desarrollo de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, que constituye la normativa básica en la materia. Asimismo, el Decreto 3025/1974, de 9 de agosto —y la Orden de 28 de febrero de 1975, para su aplicación—, sobre limitación de la contaminación atmosférica producida por los vehículos automóviles, constituye un desarrollo de la ley anterior, en el que se regulan las condiciones de los vehículos con el fin de contener y reducir la contaminación por ellos producida. A lo anterior hay que añadir las normas sobre homologación de vehículos automóviles de motor, en lo que se refiere a su emisión de gases contaminantes, la última de las cuales es el Real Decreto 2616/1985, de 9 de octubre.

Por otra parte, también son aplicables aquí las normas ya comentadas sobre la instalación de industrias y el control sanitario del medio ambiente.

En cuanto a las competencias concretas de la Comunidad Autónoma de Extremadura hay que añadir a las comentadas anteriormente las que le transfiere el Real Decreto 2579/1982, de 24 de julio, en materia de medio ambiente industrial y que se refieren a distintos aspectos regulados por el Decreto de 6 de febrero de 1975, así como su participación en la tramitación de los expedientes de declaración de Zona de Atmósfera Contaminada, según dispone el Real Decreto de 1 de agosto de 1985. La declaración de dicha zona corresponde al Gobierno, pero en la tramitación del expediente participa la Comunidad Autónoma afectada, además del Municipio que es quien lo inicia por vía de su Alcalde.

Otro aspecto digno de mencionar es que, en virtud del Acta de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, en nuestro país no se va a aplicar la Directiva de 29 de junio de 1978 hasta el 1 de enero de 1987, por lo que se permite comercializar gasolina con un contenido de plomo de hasta 0,60 y 0,65 g/l., según el tipo, y no de 0,40 como establece dicha Directiva.

c) Productos químicos

A medida que ha ido avanzando el progreso técnico han ido aumentando los problemas derivados del empleo de productos químicos, de tal forma

(52) DO L 210, de 17-7-1982.

que, hoy en día, es necesaria la realización de ensayos previos para determinar sus efectos sobre la salud humana.

La Comunidad Europea, en sus tres programas de acción en materia de medio ambiente, ha señalado la importancia del control de la fabricación y empleo de dichos productos.

En este marco se han dictado normas reguladoras para determinados tipos de productos y preparados químicos, entre los que destacan los detergentes. El Consejo aprobó, el 22 de noviembre de 1973, una Directiva sobre la aproximación de legislaciones de los Estados miembros relativas a los detergentes (53), en la que se establecen las tasas de biodegradabilidad permitidas. Como complemento a la misma se elaboró otra, con la misma fecha (54), referida a los agentes de superficie aniónicos (55), completándose la regulación con la Directiva de 31 de marzo de 1982, sobre los agentes de superficie no iónicos (56).

Sin embargo, las acciones más importantes en esta materia han sido de carácter preventivo. La Directiva de 27 de junio de 1967, sobre sustancias peligrosas (57), modificada por sexta vez, el 18 de septiembre de 1979 (58), introducía un sistema de notificación previa a la comercialización de las mismas. Para ello era necesaria la formación de un inventario de sustancias ya existentes en el mercado (59), eligiéndose como fecha de referencia el 18 de septiembre de 1981. Los criterios para su elaboración se fijaron en la Decisión de la Comisión de 11 de mayo de 1981 (60).

Las sustancias incluidas en el mencionado inventario son las únicas que se consideran existentes y exentas de notificación, siendo ésta obligatoria para aquellas que se pongan a la venta, por primera vez, con posterioridad al 18 de septiembre de 1981. La notificación debe realizarse por la autoridad competente, de cada Estado miembro, para recibir la información del fabricante o importador, a la Comisión, que la remitirá a los demás Estados miembros, siendo válida en todos ellos, una vez efectuada. Esto es posible a partir de la citada Directiva de 1979, que establece los ensayos que deben realizarse con las sustancias nuevas y su armonización en los Estados miembros.

En nuestro país, esta materia no se ha incluido en el medio ambiente, siendo competencia del Ministerio de Industria. Se reguló por una Orden del citado Ministerio de 24 de febrero de 1969 sobre determinación de la biodegradabilidad de productos tensio-activos utilizados en la preparación de los detergentes, que ha sido derogada por otra de 5 de septiembre de

(53) DO L 347, de 17-12-1973.

(54) DO L 347, de 17-12-1973.

(55) Modificada por la Directiva 82/243/CEE, de 31 de marzo: DO L 109, de 22-4-1982.

(56) DO L 109, de 22-4-1982.

(57) DO L 196, de 16-8-1967.

(58) DO L 259, de 15-10-1979.

(59) El inventario se conoce como EINECS (European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances). Se compone de un inventario de base, ECOIN (European Core Inventory), establecido por la Comisión de acuerdo con los datos de que dispone en esa fecha y de las sustancias objeto de declaraciones ante los Estados miembros y comunicadas por éstos a la Comisión en un plazo de doce meses desde la publicación del ECOIN.

(60) DO L 167, de 24-6-1981.

1985, dictada en desarrollo del artículo 7.º del Real Decreto 2816/1983, de 11 de noviembre, que establece la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de los detergentes.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Extremadura, al no hacerse mención expresa en su Estatuto, ni en los Reales Decretos de transferencias, gozará de la competencia genérica de ejecución de la normativa estatal acerca de la protección del medio ambiente.

d) Ruidos

El ruido, entendido como contaminación producida por sonidos no deseados procedentes del transporte o de la industria, no ha sido objeto de una intensa actuación comunitaria. Las acciones se han encaminado a ir reduciendo los niveles máximos de ruido emitidos por distintas maquinarias, por la vía de la aproximación de legislaciones de los Estados miembros. Así se han adoptado directivas sobre los niveles de ruido de los tubos de escape de los vehículos a motor (61), motocicletas (62), determinada maquinaria industrial —material de obra, en general, así como motocompresores, grúas de torre, grupos electrógenos de soldadura y de potencia, trituradores de hormigón y martillos neumáticos y máquinas cortacesped (63)— y aeronaves subsónicas (64).

Como se puede observar se trata de proteger a la población del ruido exterior, causado por diversos focos emisores, específicamente contemplados, sin que haya incidido sobre los niveles totales de ruido en un determinado medio. No obstante, en el seno de la Comunidad ha existido también preocupación por los niveles de ruido en los lugares de trabajo, según se pone de manifiesto en una Resolución del Consejo de 29 de junio de 1978 (65), relativa a un programa de acción en materia de seguridad e higiene en el trabajo. En ella se considera como una de las acciones a emprender, el fijar los niveles límite para los ruidos y las vibraciones en los lugares de trabajo.

En nuestro ordenamiento, el control de los ruidos urbanos se realiza al amparo del Reglamento de actividades clasificadas, mencionándose la instalación de motores fijos en los comercios, casas-habitación, edificios y locales públicos, así como de grupos electrógenos en teatros y cines e instalaciones de aireación, refrigeración y calefacción por aire caliente. Por otra parte, la lucha contra el ruido ha venido siendo desde siempre competencia municipal, conteniendo las ordenanzas municipales disposiciones sobre la utilización de dispositivos sonoros. No obstante, la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá ejercer las competencias, en la materia de que tratamos, transferidas en relación con el citado Reglamento, sin olvidar que será el Estado, en todo caso, quien deba desarrollar, con carácter general, las directivas comunitarias.

(61) DO L 42, de 23-2-1970; DO L 238, de 6-9-1984.

(62) DO L 349, de 13-12-1978.

(63) DO L 33, de 8-2-1979; DO L 300, de 19-11-1984; DO L 233, de 30-8-1985.

(64) DO L 18, de 24-1-1980; DO L 117, de 4-5-1983.

(65) DO C 165, de 11-7-1978.

e) Residuos

En las sociedades industrializadas, la acumulación de residuos se ha convertido en uno de los problemas más acuciantes no sólo por su volumen, sino principalmente por su naturaleza —una buena parte de ellos son residuos tóxicos y peligrosos—. Hoy en día, tanto a nivel local como regional, nacional, comunitario e internacional, existe una gran preocupación acerca de la eliminación de dichos residuos, ya que los medios de que se dispone son notoriamente insuficientes.

De esta forma, la eliminación adecuada de los residuos tóxicos y peligrosos se ha convertido en uno de los principales objetivos de la política comunitaria, que se dirigirá, fundamentalmente, a tratar de reducir, en cantidad, los no recuperables o eliminarlos sin peligro y a tratar de reciclar y reutilizar al máximo los recuperables para obtener materias primas y energía.

Las acciones en este campo se inician en 1975 con dos Directivas del Consejo, una de 15 de julio (66), sobre residuos en general, y otra de 16 de junio (67), sobre eliminación de aceites usados. En la primera de ellas se obliga a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para promover la prevención, reciclaje y transformación de los residuos; para asegurar su eliminación sin poner en peligro la salud del hombre o el medio ambiente, y a designar las autoridades competentes para planificar, organizar y autorizar y supervisar las operaciones de eliminación de los residuos. Sobre la base de esta Directiva se han dictado otras sobre productos concretos —policlorobifenilos y policloroterfenilos (68)— y envases para líquidos alimentarios (69). Por su parte, la Directiva sobre aceites usados impone a los Estados miembros la obligación de tomar medidas para su eliminación inofensiva y reutilización cuando sea posible, pero teniendo en cuenta que un tratamiento incorrecto de las mismas puede causar graves perjuicios al medio ambiente.

Continuando con la actuación emprendida, el 20 de marzo de 1978, se aprueba la Directiva del Consejo sobre residuos tóxicos y peligrosos (70), en la que se establece la prohibición de vertidos incontrolados, la obligación de etiquetaje de los residuos, la necesidad de autorización para establecimientos de almacenaje, tratamiento y eliminación de estos residuos, el control del transporte de los mismos y la planificación de su eliminación por las autoridades competentes. Dicha Directiva ha sido completada por otra de 6 de diciembre de 1984 (71), que regula la vigilancia y el control en el interior de la Comunidad, de las transferencias transfronterizas de residuos peligrosos.

En base a la reutilización, siempre que sea posible, de los residuos, el Consejo ha aprobado, el 3 de diciembre de 1981, una Recomendación (72)

(66) DO L 194, de 25-7-1975.

(67) DO L 194, de 25-7-1975.

(68) DO L 108, de 26-4-1976.

(69) DO L 176, de 6-7-1985.

(70) DO L 84, de 31-3-1978.

(71) DO L 326, de 13-12-1984.

(72) DO L 355, de 10-12-1981.

dirigida a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias para que lleven a cabo políticas tendentes a promover la utilización de papeles y cartones reciclados.

En el ámbito de la cooperación internacional, la Comunidad ha concluido un acuerdo de cooperación con Suecia (73) relativo a un programa europeo de investigación y desarrollo en materia de reciclado de residuos municipales e industriales.

En el mismo sentido se han reconocido como contaminantes diversos procesos industriales, debido a la emanación de residuos que pueden afectar a los diferentes medios. Un buen ejemplo lo constituye la Directiva sobre los residuos de industrias de dióxido de titanio, objeto de dos modificaciones posteriores (74). En ella se obliga a los Estados miembros a no autorizar esta clase de establecimientos si producen residuos que puedan afectar negativamente a los diferentes medios, a realizar operaciones de control y a establecer programas de reducción progresiva de la contaminación. Las modificaciones se refieren a las modalidades de vigilancia y control, y al plazo de presentación de propuestas para armonizar los programas de reducción progresiva de la contaminación.

Buena muestra de la peligrosidad de los residuos la constituyen los residuos radiactivos. Consciente de ello, la Comunidad ha emprendido acciones en esta materia, tal y como lo demuestra la Resolución del Consejo de 18 de febrero de 1980 (75), sobre la realización de un plan de acción comunitaria en materia de residuos radiactivos. Parte de que el crecimiento de la producción de energía eléctrica de origen nuclear debe ser compatible con la seguridad de los trabajadores, así como con la protección del medio ambiente, lo que hace que se deba asegurar la gestión y el depósito de residuos radiactivos en las mejores condiciones posibles. En base a ello, el plan previsto para el período 1980-1992, tendrá como fundamentos los cinco puntos siguientes:

— Análisis permanente de la situación con vistas a la adopción de las soluciones necesarias.

— Examen, a nivel comunitario, de las medidas susceptibles de asegurar el depósito, a largo plazo o definitivo, de los residuos radiactivos en condiciones óptimas.

— Consulta acerca de las prácticas relativas a la gestión de los residuos, la calidad y las propiedades de los residuos condicionados y las condiciones de evacuación de los mismos.

— Continuidad del esfuerzo de investigación y desarrollo de la Comunidad durante la vigencia del plan.

— Información periódica al público.

(73) Decisión 82/403/CEE, DO L 174, de 21-6-1982; modificada por Decisión 83/647/CEE; DO L 360, de 23-12-1983.

(74) DO L, de 25-2-1978; DO L 378, de 31-12-1982; DO L 32, de 3-2-1983.

(75) DO C 51, de 29-2-1980.

En nuestro orden jurídico, la recogida y tratamiento de residuos ha sido tradicionalmente una competencia municipal, sin embargo, cada vez más se ha ido haciendo necesaria la intervención de una Administración superior. A esta idea ha respondido la aprobación, en 1975, de la Ley de desechos y residuos sólidos urbanos, introduciendo por primera vez una regulación a escala nacional y fomentando la creación de Consorcios y Mancomunidades si los Ayuntamientos, por motivos técnicos o económicos, no pueden prestar el servicio. Aquí, también ha incidido la Constitución española de 1978, a través del reparto competencial que opera entre Estado y Comunidades Autónomas. Basándose en el artículo 148-1,9 de la misma y en el artículo 9.º-2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, el Real Decreto 2912/1979 transfiere a dicha Comunidad el control sanitario de los residuos sólidos, por lo que a la competencia general del estado para desarrollar las directivas comunitarias y establecer la reglamentación básica en la materia, y a la competencia municipal para la recogida y tratamiento de los residuos, debemos añadir, para el caso de Extremadura, la mencionada competencia de control sanitario.

f) Protección y gestión del espacio y los recursos naturales

Uno de los recursos más escasos con que cuenta la Comunidad es el espacio, por lo que su utilización va a condicionar la calidad del medio ambiente para los años futuros. De ahí que cada vez se haga más necesaria su gestión racional y la utilización adecuada de los recursos existentes.

Las autoridades comunitarias no han sido ajenas a esta preocupación, declarando, en el tercer programa de acción, que era preciso que las acciones comunitarias y nacionales se encaminaran, especialmente, a:

- conservar y proteger mejor las zonas que cumplen funciones ecológicas o culturales (ecosistemas naturales, paisajes, etc);
- asegurar una gestión integrada de las regiones especialmente sensibles, debido a su importancia ambiental o a su atractivo para el desarrollo económico (regiones costeras o de montaña);
- aumentar los efectos positivos y disminuir los negativos en el medio ambiente agrícola, que, junto con la silvicultura, cubre más del 80 por 100 del territorio de la Comunidad.

Los trabajos de la Comunidad se desarrollarán en torno a dos ejes principales:

- Investigación de soluciones a problemas comunes a diferentes Estados miembros y difusión de conocimientos comunes a través de manuales, acciones de información, etc.
- Integración de estos objetivos en políticas comunitarias, gracias al desarrollo de una información comparable sobre el estado del medio ambiente a nivel de la Comunidad.

Dentro de estos objetivos, las acciones llevadas a cabo han tenido como punto de mira, principalmente, la conservación de la fauna y la flora. En este

sentido podemos mencionar la Directiva sobre conservación de las aves silvestres (76), en la que se contemplan diversas medidas para evitar la extinción de especies en estado salvaje, como la obligación para los Estados miembros de preservar o restablecer suficientes hábitats o la prohibición de su venta y de utilización de métodos de captura o muerte masiva, o la que prohíbe la importación de pieles de bebés focas (77), prorrogada recientemente hasta 1989 (78). Pero, sobre todo, ha sido en el campo internacional, donde la actividad comunitaria ha sido más destacada, adoptándose las convenciones sobre el comercio internacional de las especies de fauna y flora salvajes amenazadas de extinción (79), sobre la conservación de las especies migratorias de la fauna salvaje (80), sobre la conservación de la vida salvaje y del medio natural en Europa (81) y sobre la conservación de la fauna y flora del Antártico (82).

El espíritu que ha llevado a las instancias comunitarias a adoptar toda esta normativa se hallaba también presente en el ánimo de nuestro legislador al adoptar las disposiciones que rigen, a nivel interno, los aspectos que comentamos. Así, la Ley de 31 de mayo de 1966, de creación de las Reservas Nacionales de caza, pretendía garantizar la supervivencia de las especies características de la fauna ibérica; lo mismo que la Ley de caza de 4 de abril de 1970. Por lo que se refiere a los espacios naturales, la Ley de 2 de mayo de 1975, partiendo de su consideración como aquéllos cuya infraestructura natural no ha sido modificada por el hombre o su actuación ha sido poco significativa, estableció cuatro modelos a proteger, si bien con diferente intensidad en base a las características de cada uno de ellos: Reservas integrales de interés científico, Parques Nacionales, Parajes naturales de interés nacional y Parques Naturales.

Todo este conjunto normativo habrá de ser tenido en cuenta por la Comunidad Autónoma de Extremadura, a la hora de ejercitar sus competencias en la materia. En base al Real Decreto 1594/1984, de 8 de febrero, se le han transpasado diversas funciones en materia de conservación de la naturaleza, entre las que cabe señalar:

- el estudio e inventariación de los recursos naturales renovables;
- la creación, conservación, mejora y administración de masas forestales en el monte consorciadas o con convenio con el ICONA;
- la declaración de los Parques Naturales;
- la gestión y administración de los espacios naturales protegidos, a excepción de los Parques Nacionales;
- la administración y gestión de las reservas nacionales de caza, cotos

(76) DO L 103, de 24-4-1979; DO L 223, de 30-8-1985.

(77) DO L 91, de 9-4-1983.

(78) DO L 259, de 1-10-1985.

(79) Reglamento 3626/1982; DO L 384, de 31-12-1982, modificado por última vez por Reglamento 1831/1985; DO L 173, de 3-7-1985.

(80) Decisión 82/461/CEE; DO L 210, de 19-7-1982.

(81) Decisión 82/72/CEE; DO L 38, de 10-2-1982.

(82) Decisión 81/691/CEE; DO L 252, de 5-9-1981.

nacionales, refugios nacionales de caza controlada y cotos sociales, así como la aprobación de los planes de uso y gestión de los mismos;

— la protección y restauración del paisaje,

— el establecimiento y ejecución de programas en materia de protección de especies amenazadas o en peligro de extinción y mantenimiento y reconstrucción de equilibrios biológicos en el espacio natural.

Entre las competencias que se reserva el Estado podemos destacar el comercio internacional de semillas forestales, flora y fauna silvestre. No obstante, elabora, en coordinación con las Comunidades Autónomas, las listas de especies protegidas. Esto no impide que las Comunidades Autónomas establezcan normas complementarias, como es el caso de la Orden de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de 22 de julio de 1985, por la que se establecen los periodos hábiles de caza durante la temporada 1985-1986, y otros reglamentos especiales para la conservación de la fauna silvestre en Extremadura.

3. *Acciones internacionales*

Una parte importante de la actuación comunitaria en materia de medio ambiente, la constituyen las acciones a nivel internacional, que, si bien, no tienen relevancia para las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, debemos señalar que han ido dirigidas en dos sentidos. Por una parte, debido a que los problemas medioambientales sobrepasan las fronteras, la Comunidad ha tomado parte en distintas convenciones y firmado acuerdos, alguno de los cuales ya se han mencionado, relacionados con la materia que nos ocupa. En otro sentido, la actividad ha pretendido la cooperación con los países en vías de desarrollo, a través de la integración de criterios ecológicos en la política de ayuda al desarrollo.

A modo de recapitulación podemos concluir poniendo de manifiesto, según se desprende de todo el capítulo, la complejidad que presenta el medio ambiente, debido, fundamentalmente, a sus interrelaciones con otras materias afines. Ello hace que a la hora de dotarle de una estructura organizativa se presenten múltiples problemas, tal y como podemos comprobar sin salirnos del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Dentro de su estructura orgánica, la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente cuenta con una Dirección General de Medio Ambiente, con las competencias de la Comunidad en materia, así como las relativas a la conservación de tal naturaleza. Sin embargo, existen órganos pertenecientes a otras Consejerías con competencias en este campo, así la Dirección General de Industria y Energía, perteneciente a la Consejería del mismo nombre, ejerce en su Sección de Industria funciones sobre medio ambiente y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, o la Dirección General de Programas Sanitarios y Atención Primaria de Salud, con competencias sobre sanidad ambiental y la Comisión Regional de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que informan las Ordenanzas y Reglamentos municipales en lo relativo a dichas actividades, dependientes ambas de la Consejería de Sanidad y Consumo.

A pesar de ello, el atribuir todo ese conjunto competencial a un solo órgano, no deja de plantear problemas, pues debería estar dotado de especialistas en cuestiones diversas. La solución, que a la vista de todo lo anterior parece más adecuada, sería la creación de un órgano de coordinación con representación de todos los sectores implicados en el medio ambiente, cuya función podría ser poner en relación las acciones emprendidas por cada uno de ellos y que puedan afectar al campo de atribuciones de los demás.

**1. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA Y SU CONTRIBUCION
AL DESARROLLO REGIONAL EXTREMEÑO**

Las características que presenta la Comunidad Autónoma de Extremadura la sitúan entre las regiones que se pueden ver favorecidas por las acciones de la Comunidad Europea en el ámbito de su política regional. De esta forma se facilitará la consecución de los objetivos que, según el artículo 6.º-1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, perseguirán las instituciones de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus poderes, especialmente los de:

«Adoptar las medidas que promuevan la inversión y fomentar el progreso económico y social de Extremadura, propiciando el pleno empleo y la especial garantía de puestos de trabajo para los jóvenes extremeños. La realización de una Reforma Agraria, entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias en cuanto elemento esencial para una política de desarrollo, fomento del empleo y corrección de desequilibrios territoriales dentro de Extremadura» (art. 6.º-1,d).

Asimismo, el artículo 15 del citado Estatuto establece como objetivo primordial de las instituciones autonómicas, en el ejercicio de las competencias propias o de las transferidas o delegadas por el Estado, «promover, con el apoyo necesario del Estado, las condiciones favorables para el progreso social y económico de la región». De igual forma «velarán por la consecución de un equilibrio económico adecuado y justo con respecto al resto de las Comunidades del Estado español, cifrado en un nivel y calidad de vida para todos los que viven y trabajan en Extremadura, igual, como mínimo, a los valores medios alcanzados en el resto de España».

A nivel estatal, la Constitución española de 1978 también contempla, entre los principios rectores de la política social y económica, la promoción de «las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica» (art. 40-1). En el mismo sentido,

el artículo 138 señala que es el Estado quien garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español.

Todos estos principios se van a ver ampliados con la política regional comunitaria, cuyos objetivos coinciden con los que hemos venido exponiendo, si bien referidos a todo el conjunto de la Comunidad. En efecto, el artículo 2.º del TCEE señala entre los objetivos comunitarios el promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad. En el mismo sentido, en el preámbulo del Tratado se reconoce la necesidad de llevar a cabo una acción concertada para garantizar la estabilidad en la expansión, el equilibrio en los intercambios y la lealtad en la competencia. Esto pone de manifiesto, como tendremos ocasión de ver en los epígrafes siguientes, la importancia que la Comunidad concede a los problemas regionales, así como a su independencia con el resto de las políticas comunitarias.

A. Orígenes y evolución de la política regional comunitaria (PRC)

A pesar de que el deseo de eliminar los desequilibrios regionales en la Comunidad inspiraba el texto de los Tratados, no hay ningún artículo que la recoja expresamente, debido, fundamentalmente, a que, en el momento en que se firman, los constituyentes comunitarios pensaban que el funcionamiento del mercado común era suficiente para salvar cualquier desequilibrio regional.

Con la primera ampliación se pone de manifiesto que dichos desequilibrios no sólo no se reducían, sino que se iban a ver aumentados. Conscientes de ello, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros acuerdan, en el Consejo Europeo de París de 1972, conceder absoluta prioridad a la eliminación en la Comunidad, de las disparidades regionales y estructurales que puedan afectar a la unión económica y monetaria. Sin embargo, no es hasta 1975 cuando se puede considerar que surge la PRC, con la aprobación del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (1), destinado a corregir los principales desequilibrios de la Comunidad derivados del predominio agrícola, las limitaciones industriales y el subempleo estructural; y la creación del Comité de política regional (2), al que se asigna la función de examinar los problemas relativos al desarrollo regional, los progresos realizados para su solución y las medidas de política regional necesarias para la realización de los objetivos regionales de la Comunidad. En este momento, las disparidades regionales dejaron de considerarse como problemas de cada uno de los Estados miembros para tenerse en cuenta a nivel de la Comunidad. No obstante, la PRC se concibe como subsidiaria de las políticas regionales de ámbito nacional.

En 1979 se produce un cambio en la situación anterior, con la reforma del FEDER (3), que, mediante el aumento de su dotación presupuestaria,

(1) Reglamento 724/1975, de 18 de marzo; DOCE L 73, de 21-2-1975.

(2) Decisión 75/185/CEE; DOCE L 73, de 21-3-1975.

(3) Reglamento 214/1979, de 6 de febrero; DOCE L 35, de 9-2-1979.

permite llevar a cabo acciones comunitarias específicas de desarrollo regional, no unida a las acciones nacionales. Por otra parte se empiezan a coordinar las medidas apoyadas por los diferentes instrumentos financieros comunitarios (FEDER, FSE, BEI, etc.) y las diversas políticas sectoriales de la Comunidad.

El camino iniciado con esta primera reforma se culmina en 1984. El 19 de junio (4) se aprueba el nuevo reglamento del FEDER, actualmente en vigor. En él se consolida la experiencia adquirida a lo largo de los años anteriores, intentando salvar las deficiencias detectadas.

B. Objetivos de la PRC

Tal y como pone de manifiesto el Comisario Vargin, en el prólogo del Décimo informe anual del FEDER (5), la Comisión persigue cuatro objetivos prioritarios en materia de política regional:

— acentuar la dimensión regional de las demás políticas emprendidas por la Comunidad, teniendo en cuenta los efectos que pueden tener sobre el plano regional;

— perseguir su esfuerzo con vistas a una mejor articulación de las acciones de su iniciativa y las emprendidas por los Estados miembros;

— recurrir a toda la gama de instrumentos de apoyo financiero disponibles en favor de las acciones de desarrollo en las regiones desfavorecidas de la Comunidad;

— aumentar la eficacia de los instrumentos financieros de carácter estructural, lo que implica un doble esfuerzo en el plano de la coordinación de estos instrumentos y de los métodos de apreciación o de evaluación.

A través de ellos se trata de alcanzar el fin último de la política, que ha sido, desde sus inicios, el de corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad.

La reducción de las diferencias regionales necesita una asignación geográfica de los recursos de la Comunidad que favorezca a las regiones deprimidas. No basta con las ayudas del FEDER, sino que es necesario que los demás instrumentos financieros tengan en cuenta los aspectos regionales a la hora de asignar sus ayudas.

En este mismo sentido se ha producido en las instancias comunitarias una creciente preocupación por las consecuencias negativas que las decisiones adoptadas en el contexto de políticas sectoriales, como pueden ser la agrícola, industrial o comercial, pueden tener para las economías regionales. Por ello, la Comunidad toma en consideración las implicaciones regionales de las medidas de carácter sectorial, intentando minimizar sus efectos negativos y arbitrando mecanismos de compensación cuando esto no sea posible. Un ejemplo de cuanto decimos lo constituyen los Progra-

(4) Reglamento 1787/1984; DOCE L 169, de 28-6-1984.

(5) Fonds Européen de Développement Régional. Dixième rapport annuel (1984), Commission des Communautés Européennes, Luxemburgo, 1986, p. VI.

mas Integrados Mediterráneos, creados por el Reglamento 2088/1985, de 23 de julio (6), para paliar los efectos de la ampliación de la Comunidad sobre determinadas regiones. Dichos efectos se centran, sobre todo, en el sector agrícola, beneficiando a las regiones del Norte, en detrimento de las mediterráneas, dado que la producción de los nuevos Estados miembros es similar a la de estas últimas regiones. Tratando de evitar que estos perjuicios supongan un desfase aún mayor entre estas dos zonas de la Comunidad, se pretende destinar una serie de fondos para que, en el marco de los PIM, se financien diversas medidas comunitarias a llevar a cabo en determinadas regiones de Francia, Italia y Grecia. Las PIM son acciones plurianuales que se refieren a los diversos ámbitos de la actividad económica, teniendo en cuenta, especialmente, las inversiones del sector productivo, la realización de infraestructuras y la valoración de los recursos humanos. A pesar de que las regiones de España y Portugal presentan básicamente las mismas características que las regiones beneficiarias de los PIM, no están incluidas entre las mismas, debido a que, según hemos comentado, lo que se pretende es compensar a determinadas regiones de los efectos negativos de la adhesión de nuevos Estados a la Comunidad. Esto no impide que, sin embargo, no pueden beneficiarse de otras operaciones integradas de desarrollo.

El aspecto de la PRC en que más se ha hecho hincapié hasta el momento ha sido la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros. Mediante este tipo de actuación se trata de armonizar las intervenciones estatales, de modo que no se contrarresten recíprocamente ni den lugar a mayores desequilibrios regionales en la Comunidad. El Tratado de Roma ya preveía las ayudas con finalidad regional en el artículo 92, que, después de establecer el principio general del régimen de ayudas estatales (7), señala que podrán ser consideradas compatibles con el mercado común:

— «las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico en regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que existe una grave situación de desempleo» (art. 92-3,a);

— «las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo de determinadas actividades o determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común» (art. 92-3,c).

Existen, por otra parte, un tipo de ayudas que son compatibles con el mercado común. Se trata de «las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división».

No obstante, desde el punto de vista del conjunto de la Comunidad, estas ayudas pueden tener efectos negativos para el desarrollo equilibrado de

(6) DOCE L 197, de 17-7-1985.

(7) Vid. *infra*, el capítulo «Defensa de la libre competencia».

todas las regiones. Es por ello que las instituciones comunitarias, haciendo uso de las potestades conferidas por los Tratados, especialmente en lo relativo a la política de competencia, han definido un régimen general de coordinación de las ayudas con finalidad regional, régimen contenido en una resolución de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 20 de octubre de 1971 (8) y en las comunicaciones de la Comisión al Consejo de 26 de febrero de 1975 y de 21 de diciembre de 1978 (9) y que se basa en cinco principios (10):

— Fijación de topes de intensidad de las ayudas.—Se hará en función de la gravedad de los problemas de la región, calculándose como un porcentaje de la inversión inicial o como una cantidad absoluta de ecus, por empleo creado por la inversión. Para ello cada nación se divide en zonas, según los problemas de desarrollo.

— Transparencia.—Debe permitir apreciar y coordinar los regímenes nacionales de ayudas. Para ello se ha puesto a punto un régimen común de evaluación, que permite conocer si se respeta o no el tope máximo de ayuda que puede percibir una región.

— Especificidad regional.—La Comunicación de la Comisión al Consejo de 3 de febrero de 1979 establece una serie de condiciones que deben cumplir las ayudas para considerar que se respeta este principio:

- No han de curbir todo el conjunto del territorio nacional, excepto en Irlanda y Luxemburgo.
- Se han de indicar claramente las regiones y zonas que van a recibir las ayudas.
- No se concederán de forma puntual, salvo que se trate de polos de desarrollo.
- Deben indicarse claramente el grado y los porcentajes de ayuda, según las diferentes regiones.
- Deben inscribirse en el marco de los programas de desarrollo regional (PDR).

— Apreciación de las repercusiones sectoriales.—Se admite la acumulación de ayudas sectoriales y regionales, pero siempre dentro de los topes máximos. Sin embargo, la Comisión se muestra contraria a que las ayudas regionales puedan producir inversiones no rentables en ciertos sectores o actividades industriales con sobrecapacidad.

— Aplicación de un sistema de vigilancia.—Lo realiza la Comisión, a través de la comunicación a *posteriori* de los Estados miembros, a los que se garantiza el mantenimiento del secreto del asunto.

Con nuestra adhesión a las Comunidades Europeas se hacía necesaria la adaptación del sistema de ayudas vigentes en España a los principios antes expuestos. Fruto de ello es la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales. De esta forma se consideran, entre nosotros, incen-

(8) DOCE c 111, de 4-11-1971.

(9) COM (75) 77 final, de 26-2-1975, y DOCE L 31, de 3-2-1979, respectivamente.

(10) En este punto seguimos fundamentalmente a G. SAEZ DE BURVAGA: «La política regional de la CEE», en *Papeles de Economía Española*, núm. 25/1985, pp. 261 y ss.

tivos regionales «las ayudas financieras que conceda el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre él mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones». Las zonas susceptibles de recibir las ayudas son las de menor nivel de desarrollo, las industrializadas en declive o aquellas con circunstancias específicas que así lo aconsejen. Asimismo se crea un Consejo Rector adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda e integrado por representantes de distintos Ministerios y con posibilidad de acceso de las Comunidades Autónomas afectadas, con las funciones de programar y promover las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales, y de velar por la coordinación de estos incentivos con los restantes instrumentos de la política de desarrollo regional y las ayudas sectoriales con incidencia regional (11).

2. LOS INSTRUMENTOS DE LA PRC: SU INCIDENCIA EN LA ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EXTREMADURA

Para la puesta en práctica de la PRC, la Comunidad Europea dispone de una serie de instrumentos de distinta naturaleza, entre los cuales son los de carácter financiero los que más relevancia tienen a nuestros efectos. De ellos hay alguno específicamente regional (FEDER) y otros que, sin ser regionales, pueden conceder ayudas con esta finalidad (FSE, FEOGA, BEI, NIC).

A. Fondo Social Europeo (FSE)

El Fondo Social Europeo, conjuntamente con la CECA, financia, mediante ayudas no reembolsables, la formación o reeducación de trabajadores desempleados. Como quiera que las actividades que sufren mayores índices de desempleo se concentran en regiones concretas (siderúrgicas, carboníferas, industriales en declive, subdesarrolladas), estas ayudas complementan la intervención de los instrumentos de finalidad regional de la Comunidad. Por otro lado, el Fondo Social Europeo toma en cuenta la situación regional a la hora de establecer las directrices en la distribución de sus recursos, buscando incrementar los dirigidos a regiones con problemas de especial gravedad (regiones de prioridad absoluta) (12).

B. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)

Lo que acabamos de decir en relación con el FSE puede aplicarse en su totalidad al FEOGA, con la única salvedad de que las regiones que en este caso reciben los fondos comunitarios son las subdesarrolladas, con predominio del sector agrícola. En efecto, la sección «orientación» del FEOGA otorga subvenciones para la mejora de las estructuras agrarias de produc-

(11) No repetiremos aquí lo expuesto en el capítulo «Defensa de la libre competencia», acerca de la Ley de incentivos regionales.

(12) *Vid. infra*, el capítulo «Aspectos sociales».

ción y comercialización, que en buena medida se canalizan hacia un número reducido de regiones menos favorecidas. Igualmente participan de estas intervenciones las regiones de montaña y otras zonas desfavorecidas (13).

C. Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El banco Europeo de Inversiones fue creado en 1958 por el Tratado de Roma que instituye la Comunidad Económica Europea, el cual, en su artículo 129, señala:

«Se instituye un banco Europeo de Inversiones dotado de personalidad jurídica.

Los miembros del BEI son los Estado miembros.»

El BEI tiene por misión contribuir al desarrollo equilibrado de un mercado común, en interés de la Comunidad, mediante la concesión de préstamos y garantías financieras a partir de sus recursos propios y los que obtenga en el mercado de capitales.

Los préstamos y garantías, que se conceden sin fines lucrativos, deberán dirigirse a los siguientes productos de inversión en todos los sectores de la economía (art. 130 CEE):

— Proyectos que presenten un interés común a varios Estados miembros o a la Comunidad en su conjunto.

— Proyectos que presenten un interés común a varios Estados miembros o a la Comunidad en su conjunto.

— Inversiones dirigidas a la modernización y a la reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades, propiciadas por el establecimiento de un mercado común.

La organización y funcionamiento del BEI se recogen en su Estatuto, que aparece como Protocolo al Tratado CEE.

Sus estructuras administrativas son distintas e independientes de las que poseen las restantes instituciones comunitarias, contando con órganos de decisión propios: Consejo de Gobernadores, Consejo de Administración, Comité de Dirección y Comité de Vigilancia (art. 8.º Estatuto BEI).

El Consejo de Gobernadores, compuesto por ministros designados por los Estados miembros, tiene como misiones principales el establecimiento de las directrices generales de la política de crédito, la aprobación del informe y balance anual del reglamento interior del Banco, las decisiones sobre aumentos del capital suscrito y la designación de los miembros del Comité de Dirección y del Comité de Vigilancia (art. 9.º Estatuto BEI).

El Consejo de Administración se compone de 22 administradores (21 designados por los Estados miembros y uno por la Comisión) y 12 suplentes (11 nombrados por los Estados miembros y uno por la Comisión). Entre

(13) *Vid. supra*, el capítulo «Agricultura y Ganadería».

sus competencias pueden destacarse la decisión sobre la concesión de préstamos y avales, y sobre la formalización de empréstitos, la determinación de los tipos de interés y la vigilancia de la adecuación de la gestión del Banco a lo dispuesto en el Tratado CEE, en los Estatutos, y en las directrices trazadas por el Consejo de Gobernadores (art. 11 Estatuto BEI).

El Comité de Dirección, compuesto por un Presidente y seis Vicepresidentes, prepara las decisiones del Consejo de Administración, principalmente en lo que se refiere a la conclusión de empréstitos y a la concesión de préstamos y garantías, y asegura la ejecución de estas decisiones (art. 13 Estatuto BEI).

El funcionamiento del BEI puede contemplarse desde dos perspectivas: por una parte tomando en consideración los procedimientos de captación de recursos, y, por otra, los requisitos inherentes a la tramitación y concesión de préstamos y garantías.

El capital del BEI se compone de aportaciones suscritas por los Estados miembros, parcialmente desembolsadas, y de los recursos procedentes de los empréstitos públicos y privados que obtiene en los mercados de capitales, dentro y fuera de la Comunidad (arts. 4.º y 22 Estatuto BEI) (14).

En el marco determinado por el artículo 130 del Tratado CEE, el Banco concede créditos a sus miembros o a empresas, privadas o públicas, para proyectos de inversión a realizar sobre el territorio de los Estados miembros (art. 18 Estatuto BEI).

Las demandas de préstamos o garantías pueden ser dirigidas al Banco por los propios Estados miembros, por empresas públicas o privadas, pertenecientes a éstos, cualquiera que sea su forma jurídica, así como por colectividades públicas.

En el caso de ser presentados por los Estados miembros, las demandas se someterán al dictamen de la Comisión, siguiéndose, caso de ser favorablemente informadas, el proceso de tramitación contemplado en el Estatuto del BEI (art. 21).

Cuando la solicitud parte de una entidad diferente de un Estado miembro existen dos vías de acceso: bien a través del Estado al que pertenezca la Entidad, bien mediante demanda directa a la Comisión. En el primer caso, el procedimiento a seguir será el esbozado en el párrafo anterior. En el segundo, se someterá la demanda a dictamen del Estado miembro afectado, no siendo posible tomar en consideración la solicitud, cuando éste se oponga a la misma (arts. 20 y 21).

Como excepción a este último procedimiento de demanda cabe señalar la posibilidad que se reserva a las empresas de dirigirse directamente al Banco, siendo requisito para su aceptación, el informe favorable del Estado miembro y de la Comisión (art. 21 Estatuto BEI).

Los préstamos del BEI pueden revestir la forma de «préstamos individuales» o de «préstamos globales». En el primer caso pueden ser acordados

(14) El capital desembolsado por España es de 21.024.928.000 ecus, *vid. Protocolo núm. 1 del Acta de Adhesión.*

bien directamente, bien a través de un instituto financiero. Por el contrario los «préstamos globales» se otorgan a organismos de financiación (15), que se encargan de repartir el montante entre proyectos de inversión de pequeña o mediana dimensión en cooperación con el Banco.

El Estatuto del BEI prevé, asimismo, la concesión de créditos para proyectos de inversión que se realicen, en parte o en su totalidad, fuera del territorio comunitario (art. 18 Estatuto BEI). Esta disposición ha servido de respaldo a las actuaciones del BEI destinadas a financiar inversiones en la Cuenca Mediterránea, los Países ACP (África, Caribe, Pacífico) y los Países candidatos a la integración. Todos estos Estados tienen en común, junto con relaciones de especial interés para la Comunidad, el haber suscrito con la misma, algún tipo de convenio, protocolo financiero o acuerdo preferencial.

La característica más señalada de los préstamos otorgados por el BEI, en cualquiera de las situaciones anteriormente descritas, es que los tipos de interés se ajustan estrictamente a las fluctuaciones de los mercados de capitales donde obtiene gran parte de sus recursos. No obstante, los Estados miembros u otros organismos pueden conceder bonificaciones que reducen este tipo de interés, siempre y cuando dichas bonificaciones no contravengan lo establecido en materia de competencia por el Tratado CEE (art. 19 Estatuto BEI). Por otro lado, el Banco no puede financiar más que una parte del coste de los proyectos, estando limitada, en la actualidad, al 50 por 100 de los recursos propios. En cuanto a las ganancias, el BEI exige que dicho préstamo sea avalado por un Estado miembro, o por otras garantías de primer orden que aseguren, asimismo, el riesgo de cambio.

Una vez que se ha producido la integración española en la Europa comunitaria, se ha abierto la posibilidad de que las entidades públicas españolas soliciten préstamos del BEI, de acuerdo con el procedimiento recogido en el Estatuto del Banco, anteriormente expuesto. En cuanto a colectividad pública, la Comunidad Autónoma de Extremadura puede acceder a dichos préstamos, pareciendo más conveniente, para sus características, el beneficiarse de los fondos del Banco mediante la fórmula de «préstamos globales», dado que en este supuesto es el Estado, a través del ICO, quien aporta las garantías y asume los riesgos.

D. Nuevo Instrumento Comunitario (NIC)

El Nuevo Instrumento Comunitario, llamado también «Pacilidad Ortolí», se crea en 1978 (16) con el fin de proseguir e intensificar la acción de los instrumentos de crédito comunitario en beneficio de las inversiones, cuyo objetivo sea remediar las deficiencias estructurales del aparato productivo y acentuar el ritmo de crecimiento económico, intentando cambiar las tendencias del empleo.

Dicho instrumento consiste en la autorización del Consejo a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales. Los fondos así obtenidos se depositan en el BEI, quien se encargará de tramitar y gestionar

(15) El Instituto de Crédito Oficial, en el caso español.

(16) Decisión 78/870/CEE, de 19 de octubre; DOCE L 298, de 25-10-1978.

la concesión de préstamos a proyectos de inversión que reúnan las condiciones previamente fijadas por el Consejo. En la actualidad está en vigor el NIC III, aprobado por Decisión 83/200/CEE de 19 de abril (17), que contempla como criterios de elegibilidad los siguientes:

— Los proyectos de inversiones, principalmente de las pequeñas y medianas empresas, en la industria y los servicios que están directamente ligados a ella, con vistas fundamentalmente a la difusión de la innovación de las nuevas tecnologías, cuya realización contribuye directa o indirectamente a la creación de empleos.

— La utilización racional de la energía, la sustitución del petróleo por otras fuentes energéticas en todos los sectores, así como las infraestructuras que permiten esta sustitución.

— Las infraestructuras ligadas al desarrollo de las actividades productivas que contribuyen al desarrollo regional o que son de interés comunitario, como las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y los transportes, incluidos los transportes de energía (18).

En base a estos criterios es la Comisión la que decide acerca de la elegibilidad de los proyectos, habiéndose presentado la demanda simultáneamente a la Comisión y al BEI. Si el proyecto ha sido informado favorablemente por ésta, el BEI se pronuncia sobre la concesión y las condiciones de los préstamos de conformidad con los procedimientos previstos por sus estatutos y según sus criterios habituales. Los préstamos pueden ser concedidos con intermediación de una institución financiera, que avala el préstamo y corre con los riesgos.

Recientemente, la Comisión ha presentado al Consejo, una proposición de Decisión con el fin de instaurar el NIC IV (19). En ella se fijan como prioridades y líneas directrices para la elegibilidad de los proyectos las siguientes:

— los proyectos de inversiones de las pequeñas y medianas empresas en la industria y los otros sectores productivos, con vistas a la aplicación de tecnologías nuevas y a la utilización racional de la energía; se dará prioridad a los proyectos de las pequeñas empresas;

— los proyectos y su realización deben ser conformes a las disposiciones del Tratado y del derecho derivado, especialmente, en materia de competencia, y a las reglas, disciplinas y políticas comunitarias aplicables en las materias en cuestión,

permitiéndose, asimismo, financiar ciertas categorías de activos intangibles, unidos directamente a las inversiones afectadas, tales como patentes, licencias, Know-how y gastos de investigación y desarrollo.

(17) DOCE L 112, de 28-4-1983.

(18) Decisión 84/383/CEE, del Consejo, de 23-7-1984, que aplica la Decisión 83/200/CEE, que habilita a la Comisión a contraer empréstitos a título del NIC para promover las inversiones en la Comunidad (DOCE L 208, de 3-8-1984).

(19) COM (85) 250 final.

E. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

El artículo 22 del Reglamento del FEDER de 1975 preveía que el Consejo, a propuesta de la Comisión, reformara el Fondo antes de 1982. En cumplimiento de dicho mandato, y después de una reunión de concertación entre el Consejo y el Parlamento con participación de la Comisión, la institución primeramente mencionada aprobó, el 19 de junio de 1984, el nuevo Reglamento del FEDER, que entró en vigor el 1 de enero de 1985. El Reglamento ha sido aprobado sobre la base de distintas proposiciones de la Comisión, presentadas a lo largo de tres años de negociaciones. Con ello, el Consejo llevó a cabo una de las tareas que le había encomendado el Consejo Europeo de Stuttgart con el fin de mejorar la eficacia de los fondos estructurales de la Comunidad.

Entre las innovaciones introducidas en la estructura y funcionamiento del FEDER por el nuevo Reglamento, podemos señalar, como principales las siguientes:

1. Se considera elemento esencial de la PRC y, por consiguiente, de la aplicación de su instrumento financiero, la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros entre sí y con la política comunitaria de desarrollo regional, así como la conjunción de las políticas regional y sectoriales de la Comunidad en beneficio de las regiones más desfavorecidas. En este caso, el Reglamento no hace sino insistir en uno de los principios tradicionales de la PRC, con la diferencia de que ofrece diversos medios para intentar conseguir esta coordinación; medios que podemos denominar, siguiendo a L. Lázaro (20), instrumentos documentales:

— Los Programas de Desarrollo Regional (PDR).—La importancia de los PRD radica en que, según el artículo 17-2 del Reglamento, «sólo podrán beneficiarse de la contribución del FEDER las inversiones inscritas en el marco de programas de desarrollo regional, cuya realización esté destinada a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la comunidad, que puedan afectar al buen funcionamiento del mercado común y a la evolución convergente de las economías de los Estados miembros, particularmente con vistas a la realización de la unión económica y monetaria».

En base a ello, los Estados miembros, deben comunicar a la Comisión los PDR, así como sus modificaciones, para las regiones o zonas susceptibles de recibir ayudas del FEDER. También deben transmitir información sobre el conjunto del territorio, especialmente las medidas públicas susceptibles de influenciar el equilibrio regional.

Los PDR tienen carácter indicativo y precisan los objetivos y las medidas operacionales del desarrollo de la región. Son examinados por la Comisión y el Comité de política regional, pudiendo dirigir, la Comisión, las recomendaciones apropiadas a los Estados miembros.

(20) Vid. M. MOLINA y L. LAZARO: «El espacio de la Comunidad Económica Europea: La política regional», en prensa.

Cada dos años y medio, los Estados miembros transmiten a la Comisión un informe sobre la puesta en práctica de los PDR, precisando especialmente el grado de utilización de las principales infraestructuras terminadas. Por otra parte, antes del primero de julio de cada año transmitirán para cada región ayudada y con relación al año precedente:

- indicaciones cuantificadas de los resultados de acción regional en términos de inversión y de empleo;
- los medios financieros utilizados, tanto nacionales como comunitarios, distinguiendo entre los del FEDER y los de otros instrumentos de la Comunidad.

Si bien son los Estados miembros los que tienen que elaborar y presentar a las instancias comunitarias los PDR, deberán hacerlo en estrecha colaboración con las autoridades regionales (art. 2.º-3,a) del Reglamento FEDER). El contenido de los programas viene precisado en el denominado «esquema común», elaborado por la Comisión en 1976 (21), y que se refiere, en principio, a las regiones elegidas para el FEDER. Aunque se admite una interpretación flexible, ateniéndose a las diferencias entre los Estados miembros, los PRD deben tener cinco capítulos:

- Análisis económico y social.
- Objetivos de desarrollo.
- Acciones de desarrollo.
- Recursos financieros.
- Puesta en práctica (22).

España presentó su PDR en 1985, con el objeto de poder recibir las ayudas del FEDER desde el inicio de 1986. Pero se trata de un programa provisional y transitorio, debiendo presentar el definitivo en 1986, contemplando el período 1986-1990. Con ello se une a la tercera generación de programas regionales europeos, previstos para el mismo período. Por otra parte, según el artículo 8.º de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, cada una de las Comunidades Autónomas debe elaborar un programa de desarrollo regional. Si bien la Comunidad estima que las autoridades regionales deben estar vinculadas a la elaboración de los PDR, según ya hemos señalado, el programa que presente el Estado español a la Comisión no tiene por qué coincidir con los de las Comunidades Autónomas.

— El informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.—Deberá ser elaborado por la Comisión, previa consulta y en colaboración con el Comité de Política Regional, cada dos años y medio, con el fin de que coincida, una vez de cada dos, con los programas económicos a medio plazo. Antes de ser publicado debe examinarlo el Consejo tras consulta al Parlamento y al Comité Económico y

(21) DOCE C 69, de 24-3-1976.

(22) No se insistirá más en este punto, puesto que la Comunidad Autónoma de Extremadura ya ha tenido que elaborar el PDR de su región, de acuerdo con las directrices del Ministerio de Economía y Hacienda que responden a las emitidas, en su día, por la Comisión de la Comunidad Europea.

Social. Hasta el momento se han publicado dos informes, el último con fecha de 4 de abril de 1984.

— El informe sobre la gestión financiera del FEDER.—La Comisión, antes del 1 de octubre de cada año, tiene que presentar al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Consejo un informe sobre la gestión financiera del FEDER, con las conclusiones que procedan.

— El anuario de estadísticas regionales.—Presenta las estadísticas más recientes relativas a los principales aspectos de la vida económica y social de la Comunidad: población y sus características, empleo y paro, indicadores sociales, agregados económicos, sectores económicos y ayudas financieras.

— Las cuentas regionales.—En 1972 la Oficina de Estadística de la CEE aprobó el primitivo esquema de cuentas regionales de la Comunidad (SEC-REG), habiéndose ampliado a lo largo del tiempo en base a las necesidades de información para la política regional comunitaria. El SEC-REG centra su interés en la actividad productiva, siendo el principal agregado a estimar el valor añadido bruto regional a precios de mercado. Además, puesto que la formación bruta de capital fijo condiciona la capacidad productiva, se incluyó este agregado, así como el papel que en este sentido desarrollan las administraciones públicas, tanto directa como indirectamente (FBCF y ayudas a la inversión). Estos indicadores se han completado con información sobre el nivel de vida regional a través de estimaciones de la renta y el consumo de las familias residentes. El ámbito geográfico inicial se estableció en el nivel II de la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS), equivalente a nuestras Comunidades Autónomas.

Tras este primer esquema, condicionado por la necesidad de comparabilidad internacional y las limitaciones de los Institutos Nacionales de Estadística de los Estados miembros, tiene lugar un desarrollo constante de la atención comunitaria hacia la política regional que se reflejará en la posterior evolución del SEC-REG. En efecto, la creación de los fondos europeos (Fondo Europeo de Desarrollo Regional —FEDER— y el Fondo Social), la aparición del primer informe sobre la situación económica y social de las regiones de la CEE y los estudios anteriores a la puesta en práctica de la política de la competencia, han puesto de manifiesto la necesidad de una mayor información acerca de los niveles de vida regionales, así como la de extender las cuentas regionales a niveles especiales inferiores. En otras palabras, se promueve un doble desarrollo de la información regional: la ampliación del propio SEC-REG y la extensión de otros indicadores de carácter fundamentalmente socioeconómico al ámbito regional.

Así, en 1977 se adoptó un programa que establece para la FBCF y las ayudas a la inversión realizadas por las administraciones públicas, su desagregación entre administraciones públicas locales y central. Además se diseñó una cuenta simplificada de ingresos y gastos para las administraciones públicas locales.

En 1981 se estableció un conjunto de indicadores para las regiones del nivel III de la NUTS (equivalente a nuestras provincias) que incluía la estimación del Valor añadido bruto para el conjunto de las actividades y desa-

gregado en tres grandes ramas de actividad (agricultura, industria y servicios).

En 1982 se diseña una cuenta de renta simplificada para las familias, respondiendo a la necesidad de poner de manifiesto las diferencias importantes que pueden darse entre las rentas generadas en una región y las percibidas por las familias residentes.

Finalmente, el último proyecto de ampliación del SEC-REG, incluido en el Sexto Programa Estadístico de las Comunidades Europeas, lo constituye la regionalización de las cuentas de la agricultura. Comprende información sobre la producción final (vegetal y animal) y el consumo intermedio. Además de ofrecer el valor añadido bruto, tanto a precios de mercado como al coste de los factores, se procede a desagregar este último en sus principales componentes, destacando la renta agraria; asimismo se estimará la FBCF. Esto significa llevar al ámbito regional un desarrollo tan amplio de las cuentas de la agricultura como el previsto por el SEC a nivel nacional.

El grado de cumplimentación de la información establecida en el REC-SEG es muy variado según los países, pero en ningún caso se ha conseguido abarcar la totalidad del esquema propuesto.

La elaboración de estas estadísticas corresponde, en principio, al Estado a través del INE, al ser éste el que cuenta con los medios técnicos y personales apropiados para tal fin. Esto no excluye que la Comunidad Autónoma de Extremadura, dado que le corresponde, en base al artículo 8.º-9 de su Estatuto de Autonomía, el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado de «estadísticas de la región extremeña para sus propios fines y competencias», pueda suministrar al mencionado organismo estatal informaciones de interés regional relativas a los aspectos comentados.

2. Se suprime el sistema de secciones (23) pasando la totalidad de recursos del Fondo a distribuirse entre los Estados miembros de acuerdo con un sistema de horquilla. Cada Estado miembro tiene asignados dos porcentajes, uno inferior y otro superior, que se revisarán cada tres años. El límite inferior constituye el mínimo que cada Estado recibirá del FEDER, siempre que presente las correspondientes solicitudes de ayuda en los términos determinados por el Reglamento. Los recursos restantes hasta el límite superior se concederán al Estado en función de que sus demandas respondan a las prioridades que el Reglamento establece. El reparto actual de recursos del Fondo ha sido fijado por el Reglamento 3641/1985 del Consejo de 20 de diciembre (24), que establece los siguientes límites:

(23) A partir de la reforma de 1979, el FEDER se dividía en dos secciones: la «sección bajo cuota» y la «sección fuera de cuota». La primera absorbía el 95 por 100 de las dotaciones del Fondo. Las ayudas a los Estados miembros se repartían de acuerdo con unas cuotas nacionales fijadas cada año, teniendo en cuenta la importancia de cada Estado y la intensidad de sus problemas regionales. Las subvenciones concebidas en el marco de esta sección están vinculadas a la existencia previa de ayudas estatales.

La sección «fuera de cuota» se reservaba solamente el 5 por 100 de los recursos del FEDER y se destinaba a sufragar las intervenciones específicamente comunitarias, con independencia de las diferentes cuotas estatales, en regiones particularmente problemáticas en el conjunto de la Comunidad: regiones afectadas por otras políticas comunitarias, regiones fronterizas, regiones en las que las sucesivas ampliaciones han incidido desfavorablemente, etc.

(24) DOCE L 350, de 27-12-1985.

Estado miembro	Límite inferior	Límite superior
Alemania	2,55	3,40
Bélgica	0,61	0,82
Dinamarca	0,34	0,46
España	17,97	23,93
Francia	7,48	9,96
Grecia	8,36	10,64
Holanda	0,68	0,91
Irlanda	3,82	4,61
Italia	21,62	28,79
Luxemburgo	0,04	0,06
Portugal	10,66	14,20
Reino Unido	14,50	19,31

Hay que subrayar que los porcentajes máximos suman un 117,09 por 100, por lo que no será posible que todos los Estados puedan recibir ayudas que cubran el límite superior de su horquilla. De ello se deduce que sólo aquellos Estados que ajusten su política de desarrollo regional a los intereses comunitarios podrán acceder a la totalidad de recursos susceptibles de serles atribuidos.

3. Se concede prioridad a la financiación de programas, frente a la financiación de proyectos. En este sentido, el Reglamento del FEDER establece dos tipos de programas:

— Los programas comunitarios (25) que vienen a suponer la continuación de la filosofía que inspiró la creación de la antigua «sección fuera de cuota» del Fondo. La iniciativa puede corresponder a la Comisión o a los Estados miembros, si bien se aprueban por el Consejo por mayoría cualificada. Tienen como objeto asegurar la mejor articulación entre los objetivos comunitarios de desarrollo estructural. La Comisión ya ha propuesto al Consejo la adopción de dos programas comunitarios: el STAR (26) y el Valoren (27). Con el primero se pretende un mejor acceso a los servicios avanzados de telecomunicación por parte de las regiones desfavorecidas, mientras que el segundo supone una valoración del potencial energético endógeno de estas regiones.

— Los programas nacionales de interés comunitario (25), en los que la iniciativa corresponde a los Estados interesados. Tienen por objeto contribuir al logro de objetivos comunitarios a través de programas nacionales y, en particular, reduciendo las disparidades regionales. Sólo son susceptibles de recibir ayudas del FEDER por estos programas las regiones o zonas que reciban ayudas de finalidad regional de los Estados miembros (artículo 11-3 del Reglamento FEDER).

Por otra parte se prevé que al final del tercer año la parte del concurso del FEDER en la financiación de programas, incluyendo los programas comunitarios, sea de al menos un 20 por 100 de los créditos atribuidos por

(25) Las características de estos programas figuran en el cuadro anexo.

(26) COM (84) 836 final.

(27) COM (85) 838 final.

dicho Fondo. Para ello, los Estados miembros, cuyo límite superior de la horquilla sobrepase el 1,5 por 100, deberán presentar un número suficiente de peticiones de concurso en forma de programas (art. 6.º del Reglamento FEDER).

4. Se incluyen en las intervenciones del FEDER las acciones de revalorización del potencial de desarrollo endógeno de las regiones (28). Se trata de conjuntos de medidas en favor de empresas, principalmente pequeñas y medianas, con el fin de que puedan acceder a nuevas tecnologías y al mercado de capitales. La iniciativa corresponde a los Estados miembros, a petición de las empresas interesadas. El FEDER puede intervenir en el marco de programas o por conjuntos coherentes de proyectos.

5. Se priman las inversiones en sectores productivos frente a las inversiones en infraestructuras a la hora de financiar proyectos. En este sentido, en el anexo del Reglamento FEDER figura una lista negativa de categorías de infraestructuras, en la que se recogen aquellas en cuya financiación no participa el Fondo. Todo ello se basa en los criterios siguientes:

— Los sectores productivos generan empleo duradero, mientras que el empleo generado por las infraestructuras es temporal.

— Se trata de combatir las acciones de los Estados tendentes a que se financien medidas llevadas a cabo por la propia Administración con intención de resarcirse de los gastos.

— Se intenta promover la coordinación entre los Estados y la iniciativa privada.

6. Se concede prioridad a las operaciones integradas de desarrollo. Consisten en un conjunto de acciones y de inversiones públicas y privadas sobre una zona geográfica limitada, afectada por problemas particularmente graves, especialmente por un retraso en el desarrollo o un declive industrial o urbano, susceptibles de afectar el desarrollo de la región. Para su realización cooperan la Comunidad, a través de sus diferentes instrumentos financieros estructurales, y las autoridades nacionales y locales de los Estados miembros.

7. Se hace una especial referencia a las regiones fronterizas interiores (art. 1.º-3 del Reglamento FEDER), señalando que los Estados miembros afectados se esforzarán en asegurar, en el marco de sus relaciones bilaterales, una coordinación transfronteriza del desarrollo regional, por los medios y a los niveles que juzguen convenientes. Asimismo tratarán de favorecer la cooperación entre las instancias regionales y locales afectadas. Fuera del marco comunitario, en los últimos años, se han creado determinadas asociaciones regionales, estimuladas por el Consejo de Europa, cuyo objetivo es la cooperación en el tratamiento conjunto de problemas comunes. A título de ejemplo podemos mencionar la existencia de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y de la Conferencia de Regiones Periféricas Ma-

(28) Las características de estas acciones figuran en el cuadro anexo.

ritimas (CRPM), en las que participan regiones españolas. Por otra parte, la CRPM ha colaborado de forma activa en la adopción de decisiones de la Comunidad. Las últimas iniciativas en esta materia han sido la creación del Consejo de Regiones de Europa (CRE) y del Centro Europeo de Desarrollo Regional (CEDRE), en los que no nos detendremos, puesto que su tratamiento pormenorizado se sale del marco del presente estudio.

Para concluir el presente capítulo no podemos dejar de mencionar la complejidad que caracteriza la redacción del reglamento FEDER, pues no establece claramente la diferencia existente entre los tipos de programas que contempla. En base a ello, la Comunidad ya tiene *in mente* aprobar distintos reglamentos de desarrollo, con el fin de intentar clarificar todos esos aspectos. No obstante es preciso señalar que el citado reglamento ofrece nuevas posibilidades que, de acuerdo con el Comisario Vargis (29), no serán eficazmente utilizadas más que si todos los interesados —la Comisión, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales— respetan plenamente la necesidad de un diálogo político serio. Los poderes regionales y locales van a participar más activamente en la elaboración de los programas, incluso desde la fase de preparación. Para ello la Comisión ofrece a las administraciones nacionales y locales que se lo pidan su apoyo logístico y técnico.

(29) Fond Européen de Development regional, *op. cit.*

CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES DE DESARROLLO REGIONAL EN QUE PARTICIPA EL FEDER

Definición de la acción	Acciones de revalorización del potencial endógeno de desarrollo	Financiación por proyectos	Estudios	Agricultura de montaña y zonas desfavorecidas
Definición de la acción	Conjuntos coherentes de medidas en favor de empresas, particularmente PYMES, para acceder a nuevas tecnologías y al mercado de capitales (artículo 15.1)	Inversiones en actividades industriales, artesanales y de servicios o infraestructuras, menos las exceptuadas en el anexo, que sean superiores a 50.000 ecus (art. 17.1)	Se trata de estudios vinculados con las operaciones del Feder (artículo 24.1)	Remite a la Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, J. O. num. L 128 (19-5-1975) (art. 37)
Objetivo	Revalorizar el potencial de desarrollo endógeno (art. 15.1). Ayudar a la investigación aplicada con el objetivo del desarrollo endógeno (art. 15.1)	Contribuir a corregir los desequilibrios regionales (art. 17.2) y a mantener o crear puestos de trabajo en actividades económicas sanas (art. 19.1)	No se especifica. Se puede entender que es contribuir al mejor conocimiento y corrección de los desequilibrios regionales	Zonas decididas por el Consejo (arts. 37 y 7.º 4) y zonas asistidas (art. 37, 11.3 y 17.3)
Ámbito territorial	Se orienta a empresas, no a regionales. Puede entenderse que se trata de regiones no desarrolladas, con potencial de desarrollo endógeno (art. 15.1)	Zonas asistidas por el Estado miembro y admitidas por el Feder	No se especifica	
Iniciativa	Estado miembro, a petición de las empresas interesadas	Corresponde al Estado (art. 22.1)	Estado interesado (art. 24.1)	Remite la Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, JO L (128) (19-5-1975) (art. 37)
Elaboración	Empresas interesadas y Estados	No se especifica. Se deduce que debe ser el Estado, por sí o en colaboración con la empresa interesada	No se especifica	
Contenido	Acciones para acceder a nueva tecnología, al mercado de capitales, mejorar la gestión, realización de estudios, etc. (art. 15.1)	La solicitud deberá contener: — Para actividades industriales, artesanales o de servicios: nombres de empresas, sector, localización, naturaleza de la inversión, cuantía, ayudas concedidas, contribución esperada del Feder, efecto sobre el empleo, calendario... — Para inversiones en infraestructura: autoridades responsables, naturaleza de la inversión, localización, relación con el desarrollo regional, cuantía total, calendario, solicitud al Feder.	No se especifica	

CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES DE DESARROLLO REGIONAL EN QUE PARTICIPA EL FEDER

Forma de ejecución	Acciones de revalorización del potencial endógeno de desarrollo	Financiación por proyectos	Estudios	Agricultura de montaña y zonas desfavorecidas
Forma de ejecución	Bajo forma de programa o como conjunto coherente de proyectos (art. 15.3)	No se especifica	No se especifica	Remite la Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, JO L (128) (19-5-1975) (art. 37)
Ayuda concedida	Del 50 al 55 % del esfuerzo financiero público (art. 16.1). Para estudios e investigaciones, máximo de 100.000 ecus (art. 16.1). Máxima duración: tres años (art. 16.4). El Feder no puede dedicar más del 10 % del mínimo de la horquilla (art. 16.2). La suma de las ayudas nacionales y del Feder no podrá sobrepasar el 80 % del gasto de las empresas (art. 27.3)	— Actividades productivas no agrarias: 50 % de la ayuda concedida por el Estado miembro (art. 20.1) — Infraestructura: a) menor de 15 millones de ecus, 50 % de la aportación pública nacional; b) igual o mayor que 15 millones de ecus, del 30 al 50 % (art. 20.2) — Posible mayoración al 55 %, en razón de "interés particular".	50 % del coste de cada estudio ampliable al 70 % (art. 24.1) y al 100 % (art. 24.2)	
Tiene prioridad	No tiene prioridad	Si (art. 17.3)	No	Si (art. 37)
Condiciones y excepciones	No se exige expresamente ubicación en zonas asistidas, aunque puede entenderse que lo son todas las no desarrolladas con potencial de desarrollo	— Estar localizadas en zonas asistidas (art. 17.3) — Inversiones menores de 15 millones ecus, presentación agrupada cada trimestre (arts. 22.2 y 22.4a) — Inversiones mayores de 15 millones ecus, prestación individual (arts. 22.3 y 22.4b)	No sobrepasar el 0,5 % de la dotación anual del Feder. Entre el 0,3 y el 0,5 % interviene el Comité del Feder (art. 24.2)	Ver lo señalado en el apartado "ámbito territorial".
Grado de publicidad	No se especifica. Si es de aplicación el artículo 23, los proyectos ayudados se publicarán en el <i>Diario Oficial</i> CC.EE.	— Comunicación directa de la Comisión a los inversores (art. 23.1) — En cualquier caso, publicación en el <i>Diario Oficial</i> de las CC.EE., cada seis meses	No se especifica	Remite a la Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, JO L 128 (19-5-1975) (art. 37)
Seguimiento	No se especifica	No se especifica	Información de la Comisión al Comité del Feder (art. 24.3)	No se especifica

Fuente: M. MOLINA y L. LAZARO, «El espacio de la CEE: la política regional» (en prensa).

CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES DE DESARROLLO REGIONAL EN QUE PARTICIPA EL FEDER

Definición de la acción	Programas comunitarios	Programas nacionales de interés comunitario	Acciones comunitarias integradas de desarrollo
Definición de la acción	Conjunto de acciones coherentes plurianuales vinculadas a objetivos de las políticas comunitarias (art. 7.º 1)	Conjunto de acciones coherentes plurianuales que se ajustan a objetivos nacionales y colaboran a los objetivos comunitarios (art. 10.1)	Conjunto de acciones e inversiones públicas y privadas, participando la Comunidad con diferentes instrumentos financieros con finalidad estructural (art. 34.2. a) y b))
Objetivo	Asegurar mejor la articulación entre los objetivos comunitarios de desarrollo estructural (art. 7.º 1)	Contribuir al logro de objetivos comunitarios a través de programas nacionales y, en particular, reduciendo las disparidades regionales (art. 10)	Atender a zonas con problemas especialmente graves (art. 34.2. a))
Ambito territorial	Varias regiones de varios Estados (art. 7.º 2)	Parte de una región, una o varias regiones de uno o más Estados (art. 10.1) Particular interés para zonas fronterizas, periféricas o insulares (art. 11.2)	Regiones o zonas retrasadas o en decadencia (art. 34.2. a))
Iniciativa	De los Estados miembros o de la Comisión. La decisión la adopta el Consejo, por mayoría cualificada (art. 7.º 4)	Estados interesados (art. 11.1)	No se especifica
Elaboración	Estados interesados de acuerdo con la Comisión (art. 7.º 5)	Estados interesados, siguiendo la legislación nacional (art. 11.1). Se recomienda colaboración regional.	No se especifica
Contenido	Objetivos, zonas y regiones afectadas, participación del Feder, financiación, beneficiarios, medidas (art. 8.º)	Objetivos, zonas o regiones afectadas, acciones, financiación, autoridades responsables, incidencia en el empleo... (arts. 11.2 y 12.1)	No se especifica
Forma de ejecución	Contrato de programa (arts. 7.º 5 y 13)	Contrato de programa (arts. 11.5 y 13).	La Comisión se responsabiliza de la coordinación de los medios financieros comunitarios con finalidad estructural (art. 34.4) y el Estado miembro hará lo mismo en relación a medios financieros comunitarios y nacionales (art. 34.3)

	Programas comunitarios	Programas nacionales de interés comunitario	Acciones comunitarias integradas de desarrollo
Ayuda concedida	Hasta el 55 % de los gastos públicos (art. 7.º 4)	El 50 % de los gastos públicos tanto en infraestructuras como en inversiones productivas (art. 10.2) más 5 % adicional en casos de «interés particular». (art. 11.6)	No se especifica
Tiene prioridad	Si (art. 7.6) Los gastos deben estar efectuados o previstos doce meses antes de la solicitud (art. 25.2)	Si (art. 11.4) Los gastos deben estar efectuados o previstos doce meses antes de la solicitud (art. 25.2)	Si (art. 34.1)
Condiciones y excepciones	No pueden dirigirse a apoyar reestructuraciones sectoriales, pero sí a crear empleo en zonas en reestructuración (art. 9.º 2). No es imprescindible que sean «zonas asistidas». (art. 9.º 3)	Solo para «zonas asistidas». (art. 11.3), excepto si se trata de infraestructuras en zonas limítrofes (arts. 12.2 y 18)	No se especifican
Grado de publicidad	Publicación en el <i>Diario Oficial de las CC. EE.</i> (art. 13.2)	Publicación en el <i>Diario Oficial de las CC. EE.</i> (art. 13.2)	No se especifica
Seguimiento	Informe del Estado a la Comisión, cada dos años (art. 14)	Informe del Estado a la Comisión, cada dos años (art. 14)	No se especifica

Nota: Las referencias a artículos son los del Reglamento 1787/1984, de 19 de junio, del Feder.

1. LA POLITICA AGRICOLA COMUN Y LAS COMPETENCIAS AUTONOMICAS

El Tratado de Roma que instituye la Comunidad Económica Europea prevé, en su artículo 3-d), la instauración de una política común en el sector de la agricultura como uno de los medios que permitan la consecución de los objetivos primordiales de la Comunidad establecidos en el artículo 2.º Estos son «promover... un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que la integran», todo ello «mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros».

No es preciso resaltar aquí la magnitud de la actividad agrícola en el marco de la CEE, manifestada ésta desde una doble vertiente. A nivel meramente económico, alrededor del 70 por 100 del presupuesto comunitario se dedica a financiar este sector, aunque la importancia del mismo disminuye si tenemos en cuenta que únicamente representa el 3,8 por 100 del PIB y el 7,8 por 100 del empleo en la Comunidad de los Diez. Por otra parte, en términos jurídicos, casi el 90 por 100 de las normas que emanan de las Instituciones comunitarias van destinadas a regular el funcionamiento de los instrumentos que componen la Política Agrícola Común (PAC).

Ante una situación similar nos encontramos al evaluar el peso específico de la agricultura y la ganadería en la Comunidad Autónoma de Extremadura, dado que esta actividad genera el 17,09 por 100 del VAB c. f. y cuenta con el 35,3 por 100 del empleo de la región, por lo que Extremadura puede definirse como una región agraria. Desde un punto de vista competencial, las Instituciones autonómicas han asumido competencia exclusiva en esta materia en los términos expuestos en el artículo 148-1,7 de la Constitución, retomados por el Estatuto de Autonomía de Extremadura en su artículo 7.º-1,6, que reza textualmente: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía.»

La inclusión de las cuestiones agrícolas en el Título II de la Segunda parte del Tratado CEE, dedicada a los fundamentos de la Comunidad (artículos 38 a 47), incluyendo a los productos agrarios en el establecimiento del mercado común, pone de manifiesto, una vez más, las peculiaridades de esta experiencia con respecto a otras iniciativas de integración económica regional.

Las características particulares de la actividad que nos ocupa hacen imposible que la aplicación de las disposiciones de carácter general contenidas en el Tratado, dirigidas a otros sectores como la industria o los servicios, surtan los efectos por ellas buscadas, esto es, como ya hemos apuntado, la constitución de un mercado común. De ahí que resultase necesario disponer de una normativa específica, proveniente de las Instituciones comunitarias y que prime sobre las legislaciones nacionales. Este planteamiento se inspira en el artículo 38-2 TCEE, que estipula que «salvo disposición en contrario de los artículos 39 a 46, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento del mercado común serán aplicables a los productos agrícolas», es decir, a sensu contrario, que dichas normas suponen una derogación de los principios generales recogidos en el Tratado.

Este efecto derogativo ha sido resaltado por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, el cual llega incluso a afirmar que «Las disposiciones del Tratado relativas a la PAC priman, en caso de divergencia, sobre las otras reglas relativas al establecimiento del mercado común» (1), por lo cual, al constituir unas medidas de excepción, su interpretación debe ser restrictiva (2); labor ésta que únicamente puede ser llevada a cabo de forma correcta por las autoridades comunitarias.

Son por tanto muy amplias las atribuciones conferidas a la Comisión y al Consejo, lo que podría hacer pensar, *a priori*, que las competencias de los Estados miembros se han visto muy limitadas. Si a esto añadimos que el instrumento más utilizado ha sido el Reglamento, fuente del Derecho comunitario que no admite ningún tipo de desarrollo posterior, parece que podemos afirmarnos en la idea anterior.

Esto hubiera sido así si la Comunidad hubiera decidido utilizar el conjunto de competencias que le han sido conferidas, pero por razones prácticas y políticas ha preferido que los Estados miembros se encarguen de aplicar en su ordenamiento nacional la normativa agrícola. Independientemente del tipo de norma a que nos refiramos, los Estados miembros ostentan una competencia delegada cuyo ejercicio se subordina estrechamente a las prescripciones de la norma comunitaria, dado el carácter exclusivo de la competencia que el Tratado atribuye a las Instituciones comunitarias.

En el caso de los Reglamentos, y con el fin de asegurar su aplicación, los Estados miembros podrán ejercer las siguientes funciones (3):

— *Actividad normativa*, según la cual podrá completar las disposiciones de dicho Reglamento por habilitación expresa de la Autoridad comunitaria, o

(1) TJCE, Sentencia Pigs Marketing Board, Rec. 1978, p. 2347.

(2) TJCE, Sentencia Comisión c/ Luxemburgo y Bélgica, Rec. 19662, p. 813.

(3) Seguimos lo expuesto en CONSTANTINIDES MEGRET, *La politique agricole commune en question*, Ed. A. Pedone, Paris, 1982, pp. 48 y ss.

bien, en base al artículo 5.º TCEE. Esta actividad se ve limitada por dos principios expuestos por el Tribunal de Justicia:

- Las reglas de fondo esenciales deben ser fijadas por las Instituciones Comunitarias.
- Las medidas nacionales de ejecución no deben atentar contra la aplicación uniforme del Derecho comunitario.

— *Actividad administrativa*. El término «administrativo» debe ser entendido en sentido estricto, esto es, que los Estados miembros pondrán en vigor los mecanismos administrativos indispensables para la gestión, a nivel interno, de la PAC. En efecto, de forma general, los Estados miembros tienen que designar los organismos nacionales dotados de las competencias necesarias para poner en práctica las medidas intervencionistas de la PAC, siendo estos organismos los encargados de mantener relaciones directas con la Comunidad «saltando» el escalón gubernamental.

— *Actividad de control*. Esta actividad será ejercida sobre las administraciones u organismos encargados de ejecutar las normas comunitarias, así como sobre los destinatarios de la reglamentación común (particulares o empresas).

— *Actividad de sanción*. En base al estado actual del Derecho positivo, las Instituciones comunitarias definen en sus Reglamentos la infracción, dejando a las autoridades nacionales el precisar la sanción que será aplicable.

Por lo que hace a las Directivas, y sin repetir lo ya dicho en el capítulo referente a la aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas, los Estados ejercen una competencia discrecional ejercida bajo su responsabilidad, llevando a cabo dos tipos de actividades:

— *Normativa*. Es necesario diferenciar aquí entre las directivas de política común y las directivas de armonización de legislaciones. En las primeras de ellas se trata, partiendo de principios comunes, de coordinar la diversificación de las legislaciones nacionales para tener en cuenta las disparidades regionales. Por el contrario, en las directivas de armonización, las Instituciones comunitarias, tras constatar los inconvenientes de dichas divergencias en la realización de los objetivos comunitarios, se esfuerzan en aproximar las legislaciones nacionales paralelas.

En este último caso, la libertad de las autoridades nacionales para desarrollar la Directiva se ve más limitada, pues frecuentemente la propia norma señala los medios a utilizar para ponerla en práctica. Sin embargo, con respecto a las primeras, las posibilidades de elección en cuanto a los medios y la forma son mucho más amplias.

— *Administrativa*. Una vez adoptadas las medidas de ejecución por los Estados miembros, estos últimos diseñan o crean los órganos nacionales encargados de aplicar concretamente las medidas nacionales dictadas. Se

trata aquí, en efecto, de aplicar las medidas nacionales y no las medidas comunitarias, como en el caso de los Reglamentos agrícolas.

Por último, veamos qué papel juega la Comunidad para controlar la buena ejecución de las Directivas agrícolas por los Estados miembros. En efecto, dicho control es doble, a la vez administrativo y jurisdiccional.

El control administrativo es posible en la medida en que la Comunidad participa en la financiación, a través de los recursos propios, de la política que nos ocupa. Por su parte, el control jurisdiccional se ejerce a dos niveles, en primer término, por la Comisión y, en última instancia, por el Tribunal de Justicia.

Al trasladar lo dicho anteriormente al modelo español hemos de subrayar que la Comunidad no prejuzga en ningún momento cuál debe ser la distribución de competencias entre los distintos niveles de las Administraciones nacionales por ello, la labor llevada a cabo por los Estados miembros podrá igualmente ser ejecutada por las Comunidades Autónomas en base a lo establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. No obstante, en el caso de control por parte de la Comunidad Europea de las actuaciones de los Estados, serán éstos los únicos que respondan ante las Instituciones comunitarias competentes.

El Estatuto de Autonomía de Extremadura atribuye a la Comunidad Autónoma, como ya hemos apuntado, la competencia exclusiva en temas agrarios, siempre de acuerdo con la ordenación general de la economía. Esta última precisión limita en buena medida las posibilidades de actuación de las autoridades autonómicas, dado que temas tan relevantes como la fijación de precios o el establecimiento de medidas de intervención en los mercados agrícolas han quedado reservadas al Estado.

Al ser fundamentalmente la PAC una política de precios y mercados, es la Administración central la que ve más recortadas sus funciones. No obstante, las repercusiones para la Comunidad Autónoma serán principalmente de modificación del marco de referencia en el que deben moverse sus actividades.

Las funciones transferidas a la Comunidad Autónoma de Extremadura en base a esta competencia podemos agruparlas en cinco grandes apartados (4): reforma y desarrollo agrario, extensión y capacitación agraria, producción vegetal y animal, sanidad vegetal y animal, y ordenación de la oferta. La ejecución de todas ellas deberá seguir, según veremos en los epígrafes siguientes, las directrices fijadas por la Comunidad Europea en cada uno de los campos de actuación.

(4) Vid. Reales Decretos de Transferencia 3539/1981, de 29 de diciembre; 1080/1985, de 5 de junio; 872/1984, de 8 de febrero; 1894/1984, de 12 de septiembre; 4187/1982, de 29 de diciembre; 243/1985, de 6 de febrero, y 1211/1985, de 3 de julio.

2. BASES DE LA PAC Y SUS REPERCUSIONES PARA LAS ACTUACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

A. Campo de aplicación y objetivos

Los productos a los que se dirigen las normas específicas de la PAC son definidos en el artículo 38 TCEE, el cual, en su párrafo primero establece que «el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de productos agrícolas», entendiéndose por éstos «los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación (5) directamente relacionados con aquéllos». Esta definición, que podría provocar conflictos interpretativos, es completada en el Anexo II del propio Tratado, en el que se enumeran todos los productos afectados por las disposiciones adoptadas en el marco de la PAC. Dicha lista fue ampliada por el Consejo mediante el Reglamento 17 bis de 18 de diciembre de 1959 (6), el cual fue aprobado en base al apartado tercero del mencionado artículo 38, por el que se confería al Consejo la potestad, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado, de modificar la relación existente. La limitación en el tiempo, hasta el 1 de enero de 1960, para que el Consejo pueda ejercer la potestad mencionada, no implica que a partir de ese momento el citado Anexo deba permanecer invariable, sino que el artículo 38-3 ya no servirá como base jurídica de la norma modificadora, por lo que habrá de recurrirse al artículo 235 TCEE, el cual reza textualmente: «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes» (7).

La enumeración del Anexo II recoge los principales productos agrícolas, aunque una de las excepciones más notables sea la madera y los productos forestales. Por el contrario se incluyen determinadas producciones tropicales (café, té, piña, etc.), que si bien no son producidas en la Comunidad, si lo son en los países y territorios de ultramar, con los que la Comunidad mantiene unas especiales relaciones.

Como ya tuvimos ocasión de comentar, las disposiciones recogidas en los artículos 39 a 46 TCEE poseen un carácter derogatorio de las normas generales del Tratado, por lo cual, al constituir unas medidas de excepción, deben ser interpretadas de forma restrictiva. Este hecho ha motivado que tanto la Comisión como el Tribunal hayan considerado la relación de pro-

(5) El Tribunal de Justicia ha definido este concepto manteniendo que «implica una interdependencia económica manifiesta entre los productos de base y los productos resultantes del proceso productivo, independientemente del número de operaciones que comporta. Se excluyen los productos de transformación que han sufrido un proceso productivo cuyo coste es tal que el precio de las materias primas agrícolas constituye un coste marginal». Sentencia Comisión c/ Luxemburgo y Bélgica citada.

(6) DOCE de 30 de enero de 1961. Los productos incorporados al Anexo son: azúcar, siropes, melazas y alcohol etílico obtenido a partir de productos agrícolas, vinagre y sucedáneos.

(7) Vid., en este sentido, MEGRET, *Le droit de la Communauté Economique européenne*, Vol. 2, Ed. Université de Bruxelles 1973, y el capítulo «Las competencias de las Comunidades Europeas» del presente informe.

ductos como limitativa (8), correspondiendo, por tanto, a las autoridades comunitarias determinar, en cada caso, cuál es el campo de aplicación personal y material de la normativa que se deriva del Tratado.

Por otra parte, el artículo 39 TCEE enumera los objetivos que deberán cumplir las actuaciones emprendidas en el marco de esta política. Estos objetivos son los siguientes:

— Incrementar la productividad agrícola fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra;

— garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;

— estabilizar los mercados;

— garantizar la seguridad de los abastecimientos;

— asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Las finalidades mencionadas pueden ser agrupadas en tres categorías (9). En primer lugar, los de carácter social tendentes a garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores, así como suministros a precios razonables para los consumidores. En segundo término, aquellos cuyo contenido es eminentemente económico, como el incremento de la productividad agrícola o la estabilidad de los mercados, y, por último, los de índole política que persiguen garantizar la seguridad de los abastecimientos.

Como puede observarse fácilmente, todos los puntos mencionados están fuertemente interrelacionados, de forma que, llevados hasta sus extremos, pueden presentar aspectos contradictorios. Por ello, según ha manifestado el Tribunal, «las Instituciones comunitarias deben asegurar la conciliación permanente que puede exigir la eventual contradicción entre estos objetivos considerados separadamente y, en su caso, acordar para alguno de ellos la preeminencia temporal que impongan los hechos y circunstancias económicas en vista de las que se adoptan sus decisiones» (10).

B. Instrumentos

Para la consecución de estos fines no era suficiente la mera eliminación de trabas aduaneras al comercio intracomunitario, dado que este sector, por sus peculiaridades suele ser objeto de múltiples intervenciones por parte de los poderes públicos. Dichas intervenciones están destinadas a mejorar las condiciones de producción, así como las de comercialización, tanto en el interior como con terceros, por lo que era necesario armonizar todos

(8) Sentencia Comisión c/ Luxemburgo y Bélgica citada.

(9) Tomamos esta clasificación de CONSTANTINIDES MEGRET, *La politique...*, op. cit. (3).

(10) TJCE, Sentencia Balkan Import-Export c/ Hanptzollant, Berlin - Packhof, Rec. 1973, p. 1091.

estos aspectos con el propósito de permitir la libre circulación de los productos agrícolas. Los instrumentos utilizados a tales efectos han sido:

- 1) Organizaciones comunes de mercado.
- 2) Política de estructuras.
- 3) Normas sobre competencia.
- 4) Armonización de legislaciones
- 5) Coordinación de la investigación agrícola.

1. Organizaciones comunes de mercado

Previstas en el artículo 40-2 del Tratado como medio para alcanzar los objetivos de la PAC, podrá adoptar, según los productos, «una de las formas siguientes: normas comunes sobre la competencia, una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado, o una organización europea del mercado». Esta última forma, la más comunitaria de las tres, ha sido la adoptada por la Comunidad. La primera de ellas suponía, únicamente, el mantenimiento de la competencia en el mercado, medida a todas luces insuficiente para las necesidades de un mercado común, mientras que la segunda comportaba la obligación, para los Estados miembros que no contaban con organización de mercado para un determinado producto, de crearla para equipararse a los restantes Estados. Por tanto, la única solución viable era la tercera, en la cual podían aunarse elementos de las otras categorías.

El párrafo tercero del citado artículo 40 enumera, a título de ejemplo, algunas de las disposiciones que las autoridades comunitarias pueden adoptar en el marco de la OCM. Entre ellas se mencionan las reglamentaciones de precios, subvenciones tanto a la producción como a la comercialización, sistemas de almacenamiento y distribución, mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones.

En base a este precepto, los poderes de las Instituciones comunitarias son prácticamente ilimitados, salvo en tres aspectos que deberán respetar en todo momento (11):

— Los objetivos a conseguir serán, únicamente, los enunciados en el artículo 39.

— Su objeto debe ser establecer un mercado común, lo que implica la libre circulación de los productos y la exclusión de toda discriminación entre productores o consumidores (principio de no discriminación por razón de nacionalidad recogido en el art. 7.º TCEE).

— Deben respetar el sistema institucional del Tratado y el equilibrio entre las Instituciones.

En la actualidad, las OCM cubren el 95 por 100 de la producción agraria comunitaria, quedando excluidos dos únicos productos de importancia, la

(11) Vid. MEGRET, *Le droit...*, op. cit., p. 17.

patata y el alcohol agrícola. Podemos distinguir cuatro tipos principales de organización (12):

— Organización de precios comunes: Es el sistema más completo, cuya regulación se refiere al sistema de precios, mecanismos de intervención, comercio exterior, etc. En la actualidad cubre el 70 por 100 de los productos, encontrándose entre ellos los cereales, azúcar, productos lácteos, carne bovina y ovina, algunas frutas y hortalizas, vinos de mesa, etc.

— Organización basada en la protección exterior: Abarca alrededor del 25 por 100 de las producciones, siendo las principales los vinos de calidad, las restantes frutas y hortalizas, flores, huevos y aves, etc.

— Organización basada en un sistema de ayudas complementarias: Están reservadas a productos para los que la Comunidad es deficitaria, permitiendo de este modo mantener un precio relativamente bajo al consumo, garantizando una cierta renta a los productores. Esta modalidad es aplicada al 10 por 100 de la producción, destacando el trigo duro, aceite de oliva, tabaco, etc.

— Ayudas a tanto alzado por hectárea o en función de las cantidades producidas: Únicamente afecta a productos considerados marginales como el lino, semillas, algodón, etc.

A pesar de las diferencias existentes entre los distintos sistemas de organización, todas ellas presentan una característica común al estar basadas en los mismos tres principios claves:

— Unidad de mercado, esto es, la consecución de la libre circulación de productos agrícolas entre los Estados miembros.

— Preferencia comunitaria, consecuencia lógica de la creación de un mercado único; consiste en favorecer los intercambios intracomunitarios en detrimento de productos comparables provenientes de países terceros.

— Responsabilidad financiera en cuanto a la financiación de los costes que acarrea el establecimiento de la Política Agrícola Común. Este principio está siendo fuertemente contestado en los últimos años por los Estados miembros más perjudicados por este sistema de financiación comunitaria.

La observancia de estos principios fundamentales justifica la atribución a la Comunidad Europea de competencia exclusiva en esta materia, pues sería prácticamente imposible su cumplimiento si las disposiciones que regulan las PAC fueran adoptadas unilateralmente por los Estados miembros.

1.a) Régimen de precios

La mayor parte de las OCM en vigor están basadas en un mecanismo de precios comunes aplicables en el conjunto del territorio comunitario. Dichos precios no son impuestos en las operaciones realizadas por los distintos

(12) Communauté européenne *L'Europe verte*, núm. 189, en el mismo sentido, A. CAMILLERI, *La agricultura española ante la CEE*, IEE, 1984, pp. 29 y 30.

agentes económicos, sino que las Instituciones comunitarias respetan en todo momento la ley de la oferta y la demanda, corrigiendo, en la medida de lo posible, las distorsiones que puedan producirse. La estructura de precios es fijada a varios niveles (13):

— Precio indicativo, de orientación o de base.—Marca la retribución que debe recibir el productor por unidad de producción. Como su propio nombre indica, no es un valor rígido, sino que refleja el nivel óptimo a que dicha retribución debe situarse. Este valor es determinado en la zona más deficitaria de la Comunidad y al nivel de comercio al por mayor.

— Precio de intervención o de compra.—Es siempre inferior al precio indicativo y fija la remuneración mínima que el productor debe recibir. Cuando el precio de un bien alcanza este nivel se ponen en funcionamiento los mecanismos de intervención. Su valor, fijado en la zona más excedentaria de la Comunidad.

— Precio umbral.—Sirve de base para el cálculo de los derechos aplicables a las importaciones, relacionando los precios interiores con los internacionales. Podemos definirlo como el precio indicativo menos los gastos de transporte, comercialización, etc., que suponen el trasladar el producto importado desde el punto de importación al mercado que ha sido elegido para la determinación del precio indicativo.

— Precio CIF o de importación.—Es un precio estimado, calculado para cada producto de acuerdo con las posibilidades de compra más favorables en el mercado mundial.

— Precio esclusa o precio mínimo.—Es utilizado como precio mínimo de importación para aquellos productos en los que pueda presentarse la circunstancia de que sean comercializados en dumping y es, por tanto, necesario recurrir a una protección suplementaria (14).

El sistema de precios aplicado en España por el FORPPA era bastante similar al que acabamos de comentar, aunque con algunas modificaciones, puesto que nosotros no contábamos con ningún precio homólogo al precio de esclusa o al precio CIF, este último entendido en sentido comunitario.

La competencia para la fijación de todo este complejo recae en el Consejo, quien, anualmente y a propuesta de la Comisión, aprueba los precios que se aplicarán en la campaña siguiente. En este campo los Estados han transferido a las Instituciones comunitarias las competencias que ejercían en cuanto al establecimiento de los precios de producción y de comercio al por mayor de productos agrarios, niveles éstos a los que corresponden los precios comunitarios.

Este hecho, en opinión del Tribunal de Justicia, «deja intacto el poder de los Estados miembros —sin perjuicio de otras disposiciones del Tratado— de tomar las medidas apropiadas en materia de formación de precios a los niveles de comercio al por menor o al consumo, a condición de que ellas no

(13) Las denominaciones de los precios varían en función de la OCM a que nos estemos refiriendo, según veremos en el epígrafe correspondiente.

pongan en peligro los objetivos o el funcionamiento de la OCM en cuestión» (15). De esta forma, las autoridades nacionales conservan intactas sus posibilidades de luchar contra la inflación a través del control de los precios de comercialización de los productos agrarios, los cuales repercuten de forma directa en el Índice de precios al consumo. No obstante, la afectación o no de dichas medidas al funcionamiento de una OCM dependerá fundamentalmente (16):

— del grado de interdependencia, producto por producto, entre el precio al por menor o al consumo y el precio de producción o al por mayor fijados por la Comunidad;

— las posibilidades de que las medidas nacionales repercutan sobre el flujo de intercambios del producto considerado entre los Estados miembros;

— la posibilidad de que se beneficien, de forma indirecta, determinadas materias primas destinadas a la fabricación de productos transformados.

Las repercusiones para la Comunidad Autónoma de Extremadura de la transferencia de competencias comentada, entre el Estado y las Comunidades Europeas, no reviste una gran significación. Así, los precios agrarios eran establecidos, antes de nuestra adhesión, por el Gobierno a propuesta del FORPPA, labor ésta en la que no intervenían las autoridades autonómicas. En cuanto a los precios al por menor, las competencias autonómicas se limitan a lo expuesto en el Real Decreto 2312/1982, de 24 de julio, según el cual la Comisión de precios de la Junta de Extremadura asume las funciones de las Comisiones Provinciales de precios en lo referente a precios autorizados y comunicados de ámbito provincial, entre los que se encuentran los relativos a la leche fresca. En este último caso se deberá tener en cuenta lo expuesto anteriormente en cuanto a los efectos sobre la OCM en cuestión, siendo «los jueces nacionales a quien corresponde decidir si las medidas nacionales tomadas en materias de precios producen o no efectos incompatibles con el derecho comunitario, teniendo en cuenta las características específicas de la OCM en cuestión» (17).

Para la elaboración de la propuesta que la Comisión presenta al Consejo se toman en consideración una amplia gama de datos. Unos, que podríamos denominar objetivos, obtenidos a partir de las informaciones proporcionadas por los propios agricultores a través de la «Red de Información Contable Agrícola» (RICA), y otros, en los que se valoran las condiciones económicas e incluso políticas de la Comunidad en su conjunto y de cada uno de los Estados miembros.

La «Red de Información Contable Agrícola» fue creada en 1965 por el Reglamento número 79 (18) con el fin de recopilar los datos contables ne-

(14) Clasificación tomada de Fout NUÑE, «La política agrícola y la aduana», en *La aduana y las Comunidades Europeas*, JEF, 1984, pp. 86 y 87.

(15) TJCE, Sentencia Galli, Rec. 1975, p. 47.

(16) Vid. NERI, *La Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes relative à l'application de la législation agricole communautaire*, Cahiers de Droit Européen.

(17) TJCE, Sentencia Buys, Rec. 1979, p. 3203, en BOULOIS y CHEVALLIER, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes*, tomo 2, Ed. Dalloz, Paris, 1983.

(18) DO 109, de 23-4-1965, modificado por última vez por el Reglamento (CEE 3644/1985; DOCE L 348, de 24-12-1985.

cesarios para determinar anualmente las rentas y analizar el funcionamiento económico de las explotaciones agrícolas. Para conseguir una mayor eficacia del sistema se ha procedido, por una parte, a la división del territorio comunitario en circunscripciones, seleccionando en cada una de ellas aquellas explotaciones que aseguren la representatividad del conjunto de las mismas (19) y que se encuadren en una tipología establecida por la Comisión (20). Dicha tipología supone «una clasificación uniforme de las explotaciones de la Comunidad, fundada sobre su orientación técnico-económica (OTE) y su dimensión económica (expresada en unidades de dimensión europea), concebida de tal forma que permita la constitución de conjuntos de explotaciones homogéneas más o menos detalladas» (art. 1.º Decisión 85/337/CEE).

Tras la adhesión de España y Portugal, el número máximo de explotaciones contables es de 75.000, de las cuales le corresponden a España 12.000, número que se irá incrementando de forma gradual, durante cinco años, para alcanzar finalmente, en 1990, la cifra de 15.000. Estas explotaciones se reparten entre las diecisiete circunscripciones en que se divide el territorio español, circunscripciones que coinciden con la organización territorial en Comunidades Autónomas. En el caso concreto de Extremadura, le han sido asignadas 800, número que podrá verse aumentado o disminuido en un 20 por 100 de dicha cantidad.

Cada explotación cumplimentará una ficha de explotación (21) individual y anónima en la que se recogen aquellos datos contables que permitan:

— caracterizar la explotación por los elementos esenciales de sus factores de producción;

— valorar la renta bajo sus diferentes aspectos;

— realizar pruebas de veracidad de su contenido.

En segundo término, en cada Estado miembro se ha establecido una compleja estructura administrativa, formada por los siguientes organismos.

— Comité nacional encargado de aprobar el plan de selección de explotaciones contables y el programa de ejecución de dicho plan.

— Comités regionales, existen tantos como circunscripciones haya en el Estado en cuestión; tiene por misión cooperar con el órgano de enlace en la selección de las explotaciones.

— Oficinas contables, encargadas de la recopilación de las informacio-

(19) Vid. Reglamento 1859/1982, de 12 de julio, relativo a la selección de las explotaciones contables, modificado por el Reglamento 3548/1985, de 16 de diciembre; DOCE L 338, de 17-12-1985.

(20) Vid. Decisión 85/377/CEE, de 7 de junio, estableciendo una tipología comunitaria de las explotaciones agrícolas. DOCE L 220, de 17-8-1985.

(21) Vid. Reglamento 2237/1977, de 23 de septiembre, modificado por el Reglamento 3123/1985, de 6 de noviembre; DOCE L 297, de 9-11-1985.

nes. Dicha tarea puede ser asumida por entidades privadas o por servicios administrativos.

— Organismo de enlace, designado por el Estado; tendrá por misión las siguientes actividades:

- informar a los restantes organismos de las modalidades de aplicación del sistema;
- establecer y someter a la aprobación del Comité nacional y transmitir a la Comisión:
- el plan de selección de las explotaciones contables, establecido en base a los datos estadísticos más recientes presentados según la tipología comunitaria de explotaciones agrícolas;
- el programa de ejecución de dicho plan,
- establecer:
- lista de explotaciones contables,
- lista de oficinas contables.

Con independencia de la decisión que, en última instancia, adopte el Gobierno español, parece conveniente, *a priori*, que las tareas llevadas a cabo por los Comités regionales fueran asumidas por las Comunidades Autónomas, dado que en función de las competencias que le han sido transferidas, en materia de agricultura y ganadería, las Instituciones autonómicas están en posesión de informaciones más concretas acerca de la estructura y funcionamiento de las explotaciones agrícolas sitas en su territorio. En el caso que nos ocupa, sería la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura, y más concretamente su Secretaria General Técnica, el órgano más adecuado para realizar las tareas mencionadas. En cuanto a las labores efectuadas por las Oficinas contables, éstas podrían también ser encomendadas a las Comunidades Autónomas, si el Estado decidiera que fueran servicios administrativos los encargados de recopilar los datos solicitados en las fichas de explotación.

En este contexto no sería posible invocar las atribuciones que corresponden a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de «estadísticas para sus propios fines y competencias» (art. 8.º-9 del Estatuto), dado que los objetivos que se persiguen superan los fines y ámbito competencial regional, pese a que objetivamente considerados los datos que por este mecanismo pudieran obtenerse sean de relevancia para la Comunidad Autónoma.

En base a todas las informaciones, recopiladas por la RICA, sobre costes directos e indirectos, se calcula el incremento de precios necesarios en cada uno de los países para mantener el nivel de renta de los agricultores. A partir de estos datos se obtiene el incremento que corresponde al conjunto de la Comunidad (22), el cual servirá junto con los informes sobre la situación de la agricultura y de la economía en general para elaborar la proposición que la Comisión presentará al Consejo, previo informe del Parla-

(22) Vid. DIAZ EIMIL y VAZQUEZ HOMBRADOS, «La política agraria común», en *España y la Europa verde*, Ed. Agraria española, Madrid, 1979, pp. 41 a 83.

mento y del Comité Económico y Social. Para la adopción de la decisión final no son únicamente datos económicos los tenidos en cuenta, sino también criterios de oportunidad política. La aprobación de los precios agrícolas llevada a cabo en los mencionados «maratones agrícolas» constituye el periodo más conflictivo de la vida comunitaria.

Los precios, a los que venimos haciendo alusión, rigen en todo el territorio comunitario por lo que deben venir expresados en una moneda común. Dada la inexistencia de la misma, fue necesario utilizar una moneda ficticia que, posteriormente, fue reemplazada por el ecu, tras la instauración del Sistema Monetario Europeo en 1979. Este mecanismo de utilizar una moneda única sólo puede funcionar cuando la paridad entre las diversas monedas nacionales permanece estable, esto fue posible hasta 1969, fecha en la que se produjo la devaluación del franco francés y la revaluación del marco alemán, que pusieron de relieve la inviolabilidad del sistema si no se contaba con instrumentos que pudieran corregir las variaciones en los tipos de cambio. Con este fin se crearon los Montantes Compensatorios Monetarios (MCM).

El funcionamiento de dicho instrumento se basa en la existencia de las llamadas «paridades verdes», diferentes de las oficiales, cuyo uso exclusivo son los intercambios de los productos agrícolas. La diferencia existente entre el tipo de cambio oficial y el «verde» determina el nivel de los montantes compensatorios, el cual será negativo para los países de moneda depreciada, en los que actuará como tasa a la exportación y subvención a la importación. Por el contrario, será positivo en los países de moneda fuerte, produciendo efectos inversos, esto es, sirviendo de fomento para la exportación y tasa para la importación.

Debido a que nos encontramos ante un sistema imperfecto, demasiado caro y susceptible de falsear la competencia, la Comunidad pretende dismantelar los MCM existentes. Hasta la fecha, el Consejo no ha procedido aún a la eliminación de los MCM positivos. Por el contrario, si se había realizado para los MCM negativos, aunque la evolución posterior de los tipos de cambio de la lira y el dracma ha provocado la reaparición de los mismos para estas dos monedas (23). Dada la dispersión y variedad de Reglamentos que regulaban la materia, el Consejo ha adoptado un nuevo régimen de cálculo (24) de los MCM tendientes a evitar la creación de MCM positivos y facilitar el desmantelamiento de los «desfases» monetarios (25).

Las diferencias existentes entre los niveles de precios españoles y comunitarios serán suprimidas según se recogen en el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas en sus artículos 68 al 73. Así, si la diferencia de precios fuera mínima, menor o igual al 3 por 100 del precio común, éste se aplicará en España desde la fecha de la adhesión. Sin embargo, si la diferencia es mayor, siendo los precios españoles superiores a

(23) Vid. Commission des Communautés européennes, *La situación de l'agriculture dans la Communauté*, Rapport, 1985, p. 67.

(24) Reglamentos CEE núms. 1676 y 1678/1985 del Consejo; DOCE L 164, de 24-6-1985.

(25) No profundizaremos en el funcionamiento y efectos de este instrumento, dado que la Comunidad Autónoma de Extremadura carece de competencias en cuestiones monetarias, las cuales corresponden al Estado según el artículo 149-1, 11 de la Constitución.

los comunitarios, permanecerán invariables los primeros hasta que se produzca la igualación por la propia evolución de los precios comunes. En el caso de que el nivel de precios nacional sea inferior al comunitario, la aproximación se realizará, como regla general, en siete tramos anuales iguales, excepción hecha de las semillas oleaginosos (art. 93), aceite de oliva (artículo 92) y frutas y hortalizas (arts. 135, 148 y 149), para los que se han adoptado medidas excepcionales.

1.b) Mecanismos de intervención

El sistema de precios, que acabamos de comentar, no es suficiente por sí solo para conseguir la estabilidad de los mercados agrícolas y el consiguiente mantenimiento de los precios a los niveles deseados. Por ello, la Comunidad ha instaurado unos regímenes de intervención cuyas características varían en función de las peculiaridades del producto en cuestión, especialmente su carácter perecedero o no y las posibles «salidas» alternativas que puedan darse al producto. Estos mecanismos se ponen en funcionamiento cuando un exceso en la oferta hace peligrar el cumplimiento de los objetivos de la PAC, y consisten en la retirada del mercado de la producción excedentaria.

Para aquellos productos regulados por OCM con garantía total de precios, como cereales, arroz, productos lácteos, etc., caracterizados por ser productos no perecederos y de presentación homogénea, la retirada del mercado es realizada por organismos de intervención designados por los Estados miembros, los cuales están obligados a comprar las cantidades que se les ofrezcan, y que reúnan las condiciones cualitativas y cuantitativas que la normativa establece, al precio de intervención fijado para la campaña.

En las OCM con garantía parcial de precios, que incluyen productos perecederos y de características menos homogéneas, las compras por los organismos de intervención sólo se llevan a cabo en situaciones extremas cuando los precios del mercado han descendido por debajo de un nivel previamente fijado. En otras circunstancias, los métodos de intervención pueden revestir formas muy variadas, entre las que podemos destacar la concesión de ayudas al almacenamiento realizado por entidades privadas que cubren los gastos derivados del almacenamiento, o la retirada del mercado efectuada por las asociaciones de productores que han sido reconocidas por los Estados miembros y cumplen las condiciones estipuladas en la reglamentación comunitaria (26).

La Comunidad ha contemplado también la posibilidad de conceder ayudas que primen la utilización alternativa de los productos (destilación del vino, desnaturalización de ciertos productos para su uso en la alimentación animal o en la industria, etc.) cuya producción es muy excedentaria en el conjunto de la Comunidad.

La designación de los organismos de intervención y de los centros que se distribuyen a lo largo del territorio de los distintos países corresponde a

(26) Vid. epígrafe correspondiente a *Política estructural*.

las autoridades de los Estados miembros. La mayor parte de los organismos existentes son de carácter público, aunque no se descarta la posibilidad de asociación o concesión a entidades privadas. Dichos organismos, que gozan de gran autonomía en sus actuaciones, gestionan y ejecutan las acciones de intervención de forma directa y bajo su propia responsabilidad, sin que las autoridades nacionales deban intervenir (27).

El organismo seleccionado por las autoridades españolas para llevar a cabo las tareas de intervención ha sido el SENPA, el cual actuará a través de sus delegaciones provinciales. Las funciones encomendadas a dicho organismo no se encuentran entre las transferidas a la Comunidad Autónoma de Extremadura, por lo que el traspaso de competencias Estado-Comunidad Europea no va a afectar a las tareas ejecutadas por las autoridades autonómicas.

Nos hemos referido hasta ahora a medidas de intervención dirigidas a regular la oferta, pero también existen disposiciones tendentes a ordenar las demandas cuyas repercusiones, aunque menores, contribuyen asimismo a la estabilización de los mercados. En este sentido, la Comunidad ha establecido, en el marco de algunas organizaciones comunes de mercado, normas de calidad que deben ser cumplidas para proceder a la comercialización de los productos, con lo cual, además de proteger a los consumidores, se pretende encontrar nuevos compradores al ofrecerse producciones de calidad. Por otra parte, se han promovido campañas comerciales para fomentar el consumo de determinados productos excedentarios, como por ejemplo la mantequilla.

1.c) Protección exterior

La Política Agrícola Común se caracteriza por ser fuertemente proteccionista frente a terceros, como contraposición a la liberalización del comercio acometida en el interior de la Comunidad. Con ello se pretende dar respuesta al principio general de «preferencia comunitaria», esto es, situar la producción comunitaria en una posición favorable frente a las importaciones provenientes de terceros países.

Sin entrar en excesivos detalles (28), el sistema de protección utilizado se basa en la compensación de precios, igualando el nivel de precios comunitarios con el del mercado mundial. Los instrumentos utilizados son las exacciones reguladoras (prélèvement) y las denominadas restituciones a la exportación. Así, cuando el precio de importación de un producto es inferior a su precio umbral, dicho bien es gravado con una exacción reguladora variable, que sitúa el precio mundial por encima del comunitario. Por el contrario, cuando el precio que un producto originario de la Comunidad puede obtener en el mercado internacional es inferior al precio que alcanza en el interior, la

(27) Vid. CAMPOGRANDE. «Le rôle de la Commission, des Etats membres et des organismes d'intervention dans l'exécution de la PAC et les responsabilités financières respectives», en *Ranx*, Politique agricole commune et construction communautaire, Ed. Económica, 1984.

(28) No abordamos este tema con mayor profundidad dado que presenta escaso interés en el contexto del presente estudio al carecer la Comunidad Autónoma de Extremadura de competencias en materia de comercio exterior, estando éstas reservadas exclusivamente al Estado por el artículo 149-1,10 de la Constitución.

exportación de la producción en cuestión se facilita mediante la concesión a los productores de una restitución que equipara la diferencia entre ambos precios, y le permite, por tanto, exportar a precios de mercado sin que su renta se vea disminuida.

2. Política de estructuras agrícolas

La consecución de los objetivos de la PAC, enunciados en el artículo 39 del Tratado, precisa de la adopción de normas de carácter estructural que complementen las disposiciones de índole coyuntural relativas a la regulación de precios y mercados. Las diferencias existentes entre los distintos Estados miembros, en cuanto a la eficacia de las explotaciones agrícolas y de los sistemas de producción y comercialización aconsejan la participación comunitaria en las acciones emprendidas por las autoridades nacionales, en el marco de actuación delimitado por la propia Comunidad, que contribuyan a paliar las diferencias a las que hacemos alusión.

En una primera etapa de puesta en marcha de la PAC, la política de estructuras se ocupaba fundamentalmente de la coordinación de las acciones nacionales en la materia. Posteriormente, y dada la insuficiencia del procedimiento llevado a cabo hasta entonces, las Instituciones comunitarias deciden instaurar un nuevo método con el que se pretende intensificar y globalizar la actividad comunitaria en el terreno de las estructuras. Para ello, el Consejo aprueba, a partir de 1972, una serie de Directivas socioestructurales agrupadas en dos conjuntos normativos que persiguen objetivos diferenciados. Así, las primeras tienen por objeto reestructurar las explotaciones agrícolas, con el fin de modernizarlas y hacerlas capaces de asegurar una renta equitativa y mejorar las condiciones de vida y trabajo de las personas que trabajan en ellas; mientras que las segundas van dirigidas a mejorar las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, en base a sus atribuciones en materia de «agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias...», así como en cuanto al «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma...» (art. 7.º-1, 9 y 10 del Estatuto), ha asumido competencias relacionadas con la mejora de las estructuras agrarias extremeñas, lo que le permitirá dar cumplimiento a uno de los objetivos básicos recogido en el artículo 6.º de su Estatuto de Autonomía, esto es, «la realización de una reforma agraria, entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias en cuanto elemento esencial para una política de desarrollo, fomento del empleo y corrección de desequilibrios territoriales dentro de Extremadura». Las funciones a las que hacemos referencia se concretan en la puesta en marcha de acciones relativas a la extensión y capacitación agraria, ordenación de la oferta y reforma y desarrollo agrario, en los términos señalados por los Reales Decretos 3539/1981, de 29 de diciembre, y 1080/1985, de 5 de junio, que comentaremos más adelante.

Dichas actividades se encuentran reguladas, de una u otra forma, por la legislación comunitaria, por lo que, como tendremos ocasión de comentar a

lo largo del presente epígrafe, la Junta de Extremadura, en el ejercicio de sus competencias, deberá atenerse a lo estipulado por la normativa emanada de la Comunidad, a la hora de adoptar cualquier tipo de medida en el terreno que nos ocupa. Esto no implica que la capacidad de las autoridades autonómicas para actuar quede limitada, sino que los términos en que dicha capacidad se desarrolle han sido previamente establecidos, con el beneficio adicional de la posible cofinanciación de las acciones entre los órganos autonómicos y comunitarios, en este caso a través del FEOGA sección orientación (29).

2.a) Mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas

Las Directivas básicas en este contexto, que databan de 1972, han sido reemplazadas, hace apenas un año, por el Reglamento 797/1985, de 12 de marzo (30), en el que se conserva la filosofía que subyacía en las Directivas anteriores, adaptándole a las condiciones actuales. Dicho Reglamento, que estará en vigor durante diez años, se basa en los siguientes principios que definen la situación de la agricultura actual:

— La diversidad existente, en cuanto a la naturaleza y gravedad de los problemas estructurales, entre las distintas regiones no permite soluciones únicas e inflexibles.

— La existencia de fuertes excedentes en algunos productos conlleva que no puedan permitirse incrementos de renta derivados de aumentos en la producción.

— La modernización de las explotaciones debe ser acorde con las condiciones actuales, por lo que es necesario que el agricultor esté suficientemente preparado a nivel tanto general como técnico y económico.

Teniendo en cuenta los puntos anteriores, el nuevo Reglamento prevé la intervención del FEOGA en una serie de acciones, entre las que podemos destacar:

a') Ayudas a la inversión en explotación agrícolas

En este campo, los Estados miembros establecerán un régimen de ayudas con el fin de contribuir a la mejora de las rentas agrícolas y de las condiciones de vida, trabajo y producción, para las inversiones que realicen en aquellas explotaciones que reúnan determinadas condiciones.

En primer lugar, por lo que respecta al agricultor, éste debe ejercer la actividad agrícola como actividad principal, poseer una capacitación profesional suficiente, presentar un plan de mejora material de la explotación, y comprometerse a llevar una contabilidad simplificada que comporte, al menos, registro de ingresos y gastos y balance anual de activo y pasivo. El plan de mejora citado, referido a una explotación o varias explotaciones asociadas, además de demostrar que la inversión está justificada y que su

(29) Vid. *supra*, «La financiación de la PAC», en el presente capítulo.
(30) DOCE L 93, de 30-3-1985.

realización supondrá mejoras duraderas y sustanciales, especialmente en cuanto a la renta de trabajo, deberá incluir:

- una descripción de la situación actual;
- descripción de la situación tras la realización del plan, en función del presupuesto estimativo;
- indicación de las medidas y, en particular, de las inversiones previstas.

Es importante destacar que dichos planes de mejora deben ser presentados por los propios agricultores, salvo en situaciones excepcionales en las que se dé la circunstancia de que el objetivo a cumplir sea, únicamente, el mantenimiento del nivel de renta de trabajo. En este caso, serán las autoridades nacionales las encargadas de adoptar dicho plan, una vez demostrada su necesidad para conseguir el fin perseguido.

En segundo término, en cuanto a la ayuda en sí, ésta se limitará a las explotaciones en las que la renta de trabajo por unidad de trabajo-hombre (UHT) (31) sea inferior a la renta de referencia (32) y que no se prevea, en el plan de mejora, una renta de trabajo superior al 12 por 100 de dicha renta de referencia, pudiendo revestir la forma de subvenciones en capital o su equivalente en bonificaciones de interés o amortizaciones diferidas, o bien una combinación de ambas, así como la de garantías para los préstamos contraídos y sus intereses, cuando sea necesario suplir la insuficiencia de las garantías reales y personales.

Las inversiones, que serán susceptibles de ser ayudadas, irán destinadas a la mejora cualitativa y la reconversión de la producción en función de las necesidades del mercado, la adaptación de las explotaciones con vistas a reducir los costes de producción, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo o la contribución al ahorro energético y a la protección y mejora del medio ambiente. No obstante, dichas ayudas podrán ser denegadas o limitadas cuando las inversiones en cuestión tengan por efecto incrementar la producción de aquellos productos que carezcan de salidas normales en el mercado. La competencia para definir estos productos recae en el Consejo, quien a propuesta de la Comisión adoptará las medidas correspondientes. Por el momento, y a salvo disposiciones posteriores, el propio Reglamento que comentamos limita las ayudas destinadas a financiar inversiones en los sectores de productos lácteos, porcino y vacuno, prohibiendo, asimismo, las destinadas a la producción de aves y huevos (33).

Los montantes de las ayudas se encuentran también limitados por el texto del Reglamento, así, el valor de la ayuda será del 35 por 100 de las inversiones en bienes inmuebles y del 20 por 100 en los demás tipos de inversión necesarios para llevar a cabo el plan de mejora, con excepción de los gastos ocasionados por la compra de terrenos y de animales vivos de la especie porcina, avícola y terneros para abastos. En el caso de que la

(31) La unidad de trabajo-hombre (UHT) es una medida de intensidad de trabajo de la Comunidad, cuyo valor unitario corresponde a un activo agrario no subempleado. Definición tomada de CAMILLERI, *La agricultura...*, op. cit., p. 630.

(32) La renta de referencia es fijada por los Estados miembros a un nivel que no sobrepase el salario bruto medio de los trabajadores no agrícolas en la región.

(33) Vid. artículo 3.º del Reglamento comentado.

forma adoptada sea la subvención en capital, sólo se podrá aplicar a un volumen de inversión de 60.000 ecus por UHT y de 120.000 ecus por explotación individual, salvo que los Estados miembros fijen límites inferiores a dichos importes.

En este mismo orden de cosas, y como principio general, quedan prohibidas aquellas ayudas que no cumplan los requisitos mencionados en cuanto a las condiciones de las mismas o cuyo importe sea superior al determinado, así como las que vayan dirigidas a explotaciones que no se acomoden a lo dispuesto en el Reglamento. No obstante, se prevén una serie de excepciones (34), la mayoría de las cuales, si bien no se someten a las prohibiciones y limitaciones comentadas, deben otorgarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 92 a 94 TCEE (35). En dichas excepciones se incluyen, entre otras, las ayudas destinadas a la construcción de los edificios de la explotación, el traslado de edificios de una explotación, efectuado por razones de interés público, los trabajos de mejora territorial, la adquisición de tierras y reproductores machos, etc.

Como hemos tenido oportunidad de ver, los términos utilizados en el Título I del Reglamento, relativo a las ayudas a las inversiones en explotaciones agrícolas, son muy precisos y detallan de forma minuciosa las condiciones de concesión de beneficios. Este hecho obliga a las autoridades nacionales a adoptar unos regímenes de ayuda que retomen exactamente lo dispuesto en la norma comunitaria, aunque algunos aspectos quedan reservados a la decisión, obligatoria u optativa, de los Estados miembros. Así, las autoridades nacionales deberán: definir el significado de la expresión «agricultor que ejerza la actividad agrícola como actividad principal», establecer los criterios que habrán de tener en cuenta para evaluar la capacitación profesional y fijar la renta de referencia. Por otra parte, están capacitadas para acordar, en su caso, niveles inferiores de inversión para las subvenciones en capital; elaborar los planes de mejora, o conceder ayudas fuera del marco previsto por el Reglamento, previo control de la Comisión, en base a los artículos 92 a 94 TCEE.

En vista de lo anterior, y dado que la Comunidad Autónoma de Extremadura posee competencias para «programar, acordar y realizar actuaciones en materia de reforma y desarrollo agrario de interés para la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases de planificación y ordenación general de la economía y con el reparto competencial establecido en el Real Decreto 1080/1985, de 5 de junio, las autoridades regionales deberán efectuar la programación de sus acciones, teniendo en cuenta las limitaciones y prohibiciones impuestas por la Comunidad Europea. No obstante, será el Estado quien deberá definir aquellas cuestiones que la disposición comunitaria no delimita. En unos casos, como la definición de las personas susceptibles de recibir las ayudas con el fin de preservar la aplicación homogénea del Reglamento, que comentamos, en todo el territorio nacional y en otros, por ser materias reservadas a su competencia, como los criterios de evaluación de

(34) *Ibid.* artículo 8.º

(35) *Vid.* epígrafe «Normas sobre defensa de la competencia» del presente capítulo.

la capacitación profesional (36) o la fijación de la renta de referencia, basada en el salario bruto medio de los trabajadores no agrícolas de la región, dado que, al contrario de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, la Junta de Extremadura carece de competencias en cuanto a convenios colectivos.

Con independencia de las iniciativas que la Comunidad Autónoma de Extremadura pueda emprender en base a las disposiciones que ella misma adopte, los Reales Decretos 3539/1981, de 29 de diciembre, y 1080/1985, de 5 de junio, traspasan a las Instituciones regionales funciones que venía realizando la Administración del Estado, fundamentalmente las derivadas del Libro III de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario de 1973 (LRDA), entre las que se incluyen:

— Obras y mejoras territoriales, proyectadas y ejecutadas por la propia Administración o a través del IRYDA, con excepción de determinadas «obras de interés agrícola privado», que serán construidas por los particulares con sujeción a los proyectos previamente aprobados. Este tipo de acciones figuran entre las excepciones recogidas en el Reglamento 797/1985, lo cual, aunque permite a las autoridades competentes no adaptar dichas actuaciones al texto comunitario, no las exime de someterse al control llevado a cabo por la Comisión en materia de ayudas, previsto en los artículos 92 a 94 TCEE.

— Actuaciones llevadas a cabo en «grandes zonas de interés nacional» (zonas regables, de secano o marismas), donde, siguiendo lo expuesto en la LRDA, «la transformación económica y social... tiene por objeto cambiar profundamente, por razones de interés nacional, las condiciones económicas y sociales de grandes zonas, cuando ello requiera la realización de obras o trabajos complejos que, por superar la capacidad privada, hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado» (art. 92), debiendo entender, de acuerdo con la situación actual, «interés nacional» no sólo como el del conjunto de la Nación, sino también como el «interés regional», circunscrito a una Comunidad Autónoma, y en concreto, a la de Extremadura. Si dicha zona se encuentra dentro de los límites de la región extremeña, serán sus autoridades las encargadas de elaborar y ejecutar los planes de transformación, teniendo en cuenta, en el caso de «puesta de regadío» las normas básicas de la Administración del Estado sobre la adopción de sistemas de riego y las orientaciones productivas que deban fomentarse. Por el contrario, cuando se ven afectadas más de una Comunidad Autónoma o las labores a realizar se consideran de interés general de la Nación, será el Estado el encargado de planificar y aprobar las obras públicas y planes de actuación, restándole a la Administración extremeña la posibilidad de solicitar la realización en su territorio de este tipo de obras y planes, o la ejecución de las mismas cuando así lo decida el Estado.

En este supuesto nos encontramos de nuevo con actividades que han sido excluidas de los preceptos fijados por la Comunidad Europea, por lo que lo expuesto en el caso anterior es aplicable en este contexto.

(36) El Real Decreto 3539/1981, de 29 de diciembre, establece que corresponde al Ministerio de Agricultura la fijación y coordinación de los criterios generales en materia de formación profesional agraria.

— Actuaciones en zonas de ordenación de explotaciones que tienen «por principal objeto promover en una zona y en un plan determinados, mediante ayudas y estímulos..., la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y características adecuadas, en orden a su estructura, capacitación y organización empresarial» (art. 128 LRDA). En este tipo de actuaciones serán los propios titulares de explotaciones agrarias o agrupaciones de productores situadas en esas zonas, los que presentan los planes de mejora y conservación, acordes con las orientaciones señaladas para la zona, pudiendo beneficiarse de subvenciones.

Esta modalidad de ayuda se asemeja en gran medida a la recogida en el Reglamento comunitario sobre estructuras agrarias, que hemos expuesto anteriormente, al ser los propios agricultores los que toman la iniciativa de realizar un determinado tipo de inversiones, en el marco de las condiciones previamente fijados. En este caso, la concesión de subvenciones, a que se refiere la LRDA, por la Junta de Extremadura, deberá realizarse teniendo en cuenta no sólo la letra de la norma europea, sino también la posición mantenida por la Administración central en aquellos temas que el Reglamento le reserva, como hemos tenido oportunidad de comentar.

— Planes de mejora comarcales o individuales, dirigidos, estos últimos, a fincas incluidas en comarcas mejorables. Según parece desprenderse del Real Decreto 1080/1985, apartado D.6, y de la Disposición Final Segunda de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre Fincas Manifiestamente Mejorables, corresponde a la Administración del Estado la elaboración de Planes Comarcales e Individuales de Mejora, siendo las autoridades regionales extremeñas las que determinarán aquellas explotaciones a las que se les impongan Planes Individuales, o se las califique como Fincas Manifiestamente Mejorables, de acuerdo con los términos de la Ley citada.

Este supuesto de mejora forzosa de explotaciones impuesta por la Administración no se contempla expresamente en el texto del Reglamento 797/1985, puesto que la filosofía que mueve a la Comunidad es que los Estados miembros, y ella misma, colaboren con los agricultores en sus iniciativas, no que sean los primeros quienes impongan las inversiones a realizar. No obstante, en algún sentido, estas acciones podrían englobarse en las excepciones previstas en el artículo 8.º del Reglamento, relativas a las mejoras territoriales, siempre y cuando en dichos Planes Individuales se contemplen obras de este tipo, con lo que deberían someterse, en cualquier caso, a la política comunitaria de la competencia, en su vertiente de ayudas públicas. Si únicamente se contemplase la puesta en cultivo de la finca o la intensificación de la producción, el Estado, al elaborar tales planes, deberá tener en cuenta los preceptos comunitarios de prohibición de incrementar la producción de determinados bienes excedentarios a nivel comunitario.

— Concentración parcelaria, cuya finalidad primordial es la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas. Estas acciones serán llevadas a cabo por la Junta de Extremadura, al haberle sido traspasada la función de «acordar y ejecutar las acciones que tienen por finalidad la adquisición y redistribución de la propiedad rústica y el cumplimiento de su función social».

Nos encontramos de nuevo ante un supuesto no recogido por la legislación comunitaria, dado que únicamente se contemplan en éstas las ayudas para la adquisición de tierras, como excepción a los principios generales y sometidas a los artículos 92 a 94 TCEE. Estas ayudas responderían, en cierta medida, a las previstas en los artículos 178 y 179 de la LRDA, en base a las cuales se subvencionarán a aquellos propietarios que adquieran tierras sujetas a concentración, siempre que con ello se disminuya el número de propietarios que participan en dicha concentración, o bien que se incremente la extensión de las parcelas, cuya superficie no alcanza la unidad mínima (37).

La mayor parte de las obras públicas a que nos hemos referido en los apartados anteriores deben ser ejecutadas, obligatoriamente, por la sociedad TRAGSA, entidad colaboradora del IRYDA, según lo dispuesto en el Decreto 379/77, de 21 de enero, y el artículo 191 del Reglamento de Contratos del Estado, relativo a los contratos de colaboración. Esta empresa, al igual que todas las de carácter público, está sometida a la regulación comunitaria en la materia, artículo 90 TCEE, la cual establece que le será de aplicación el conjunto del Derecho comunitario y, especialmente, lo dispuesto en los artículos 7.º (principio de no discriminación por razón de nacionalidad) y 85 a 94 (defensa de la libre competencia), en las mismas condiciones que a las empresas privadas, dado que TRAGSA no puede ser incluida entre las excepciones previstas en el apartado 2 del citado artículo 90, al no constituir un monopolio fiscal ni gestionar servicios de interés económico general.

El hecho de la ejecución obligatoria de obras por parte de TRAGSA infringe, a nuestro entender, la normativa comunitaria, en el sentido de que elimina toda posibilidad de participación, en la realización de los trabajos, de empresas privadas, por tanto, parecería oportuno que el Estado arbitrara las medidas necesarias para subsanar dicha infracción.

Una situación análoga llevó a la Comisión a tener que pronunciarse sobre estas cuestiones, y declarar incompatibles con el mercado común determinadas medidas adoptadas por el Gobierno griego, según las cuales, los bienes públicos debían ser asegurados, obligatoriamente y de forma exclusiva, en compañías de seguros del sector público helénico y, por otra parte, se obligaba a los bancos de crédito público a recomendar a sus clientes asegurarse en entidades aseguradoras públicas (38). Dichas medidas comportan una clara discriminación con respecto a las demás empresas del sector seguros de los restantes Estados miembros.

b') Ayudas para la primera instalación de jóvenes agricultores (menores de cuarenta años)

Estas ayudas, que podrán consistir en una prima única de 7.500 ecus o una bonificación de intereses del 5 por 100 equivalente a dicha prima o con relación a los préstamos contraídos, se concederán a condición de que el

(37) La extensión de las «unidades mínimas de cultivo» será establecida y revisada mediante Decreto de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

(38) DOCEL 152, de 11-6-1985.

agricultor posea una cualificación profesional suficiente o se comprometa a tenerla en menos de dos años, siendo la agricultura su actividad principal y su explotación requiera un volumen de trabajo equivalente, al menos, a una unidad de trabajo-hombre.

Asimismo podrá concederse una ayuda adicional cuando el agricultor presente un plan de mejora de la explotación en los cinco años siguientes a su primera instalación. La cuantía de esta ayuda adicional será como máximo del 25 por 100 de la prevista para las inversiones en explotaciones agrícolas.

El apoyo a los jóvenes agricultores extremeños se puede englobar entre los objetivos que deben perseguir las Instituciones autonómicas en el ejercicio de sus competencias, como vía para propiciar el pleno empleo, garantizando puestos de trabajo para los jóvenes (art. 6.º del Estatuto). Hasta el momento, la Junta de Extremadura no ha adoptado ninguna medida específica al respecto, aunque a nivel nacional, el Ministerio de Agricultura instauró, en 1983, un Programa de ayuda a los agricultores jóvenes.

La aplicación efectiva del Reglamento que comentamos, por parte de la Comunidad Autónoma extremeña, puede ser el marco idóneo para la adopción de estas medidas. Dicha aplicación deberá realizarse teniendo en cuenta lo expuesto en el apartado anterior relativo a la mejora de las explotaciones agrarias.

c') Ayudas para la introducción de la contabilidad en las explotaciones agrícolas

Las aportaciones previstas, que oscilarán de 700 a 1.050 ecus, se otorgarán a condición de que el agricultor que lo solicite se comprometa a llevar una contabilidad de gestión en su explotación, al menos, durante cuatro años, período en que se distribuirá el montante de la ayuda.

Dicha contabilidad comprenderá el establecimiento de un inventario anual de apertura y clausura, y un registro sistemático y regular, a lo largo del ejercicio contable, de los movimientos concernientes a la explotación. Por su parte, el agricultor presentará cada año ante la autoridad competente las siguientes informaciones:

— una descripción de las características generales de la explotación, especialmente de los factores de producción utilizados;

— un balance (activo y pasivo) y una cuenta de explotación (ingresos y gastos) detallados;

— los datos necesarios para valorar la eficacia de la gestión de la explotación en su conjunto, en particular, la renta de trabajo por UHT y la renta del agricultor, así como los datos necesarios para valorar la rentabilidad de las principales actividades de la explotación.

No existen en nuestro ordenamiento medidas que se correspondan con las que acabamos de comentar, por lo que éstas disposiciones comunitarias abren la posibilidad de que las autoridades nacionales establezcan

este tipo de estímulos a la introducción de la contabilidad en las explotaciones. El interés de estas acciones recae, fundamentalmente, en la necesidad de que la Red de Información Contable Agrícola (RICA) disponga de datos fidedignos que contribuyan a la fijación de los distintos precios agrícolas por parte de las Instituciones comunitarias. La mayor o menor importancia que la Comunidad Autónoma de Extremadura conceda a este tipo de ayudas dependerá, en gran medida, del papel que el Estado le asigne en el marco de la RICA.

d') Ayudas para la puesta en marcha de agrupaciones de productores y asociaciones agrícolas

Con las presentes ayudas se pretende que los Estados miembros fomenten la constitución de este tipo de entidades mediante la contribución a los costes de gestión de las mismas durante una primera etapa de su funcionamiento.

En el primer caso citado, el relativo a las agrupaciones de productores, éstas deberán adquirir la forma jurídica que definan las autoridades nacionales y constituirse con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento. Los objetivos perseguidos por dichas agrupaciones serán la ayuda mutua entre explotaciones, la utilización conjunta más racional de la maquinaria agrícola o la constitución de una explotación en común.

En el supuesto de las asociaciones agrícolas, éstas podrán tener como objeto la creación de servicios de sustitución o de servicios de gestión. Para tener derecho a la ayuda, los servicios deben ser autorizados por el Estado miembro y tendrán que emplear, al menos, una persona, a tiempo completo, cualificada para el trabajo que deberá desempeñar. Las autoridades nacionales, además de determinar las condiciones necesarias para autorizar los servicios, establecerán:

- la forma jurídica;
- las condiciones relativas a la gestión y a la contabilidad;
- los casos de sustitución que pueden comprender la sustitución del agricultor, de su cónyuge o de un colaborador adulto;
- la duración mínima que deberá ser, al menos, de diez años;
- el número mínimo de agricultores afiliados;
- el importe de las ayudas, cuyo máximo será:
 - 15.000 ecus por agrupación reconocida,
 - 12.000 ecus por agente empleado.

En materia de Agrupaciones de Productores Agrarios (APAS), la Comunidad Autónoma de Extremadura ha asumido competencias que le permiten llevar a cabo «acciones relativas a la promoción, tramitación, asesoramiento técnico, vigilancia e inspección de las APAS, así como la calificación previa que se elevará al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para su conocimiento y ratificación, lo que éste hará, siempre que cumpla la

normativa vigente» (39), correspondiéndole al Estado la elaboración y promulgación de la legislación por la que han de regirse dichas agrupaciones.

En vista de dicho reparto competencial, las autoridades regionales extremeñas podrán adoptar medidas que desarrollen lo expuesto en el Reglamento comunitario, respetando asimismo la legislación estatal sobre la materia.

Las disposiciones comunitarias relativas a las APAS no se limitan únicamente a lo expuesto en el Reglamento 797/1985, sino que existe otra norma de carácter general que data de 1978 y tiene por objeto el promover su constitución en determinados países comunitarios (40). Sin embargo, las ayudas aprobadas en dicha norma no son aplicables a España, al contrario de lo que ocurre en Portugal, según se desprende del Reglamento 3827/1985 del Consejo, de 20 de diciembre (41), mediante el que se adaptan a la ampliación de la Comunidad algunos Reglamentos en el campo de las estructuras agrarias.

Junto con esta normativa de tipo horizontal, nos encontramos con otros preceptos, adoptados en el marco de las OCM, dirigidos a agrupaciones de productores de determinadas variedades de productos agrícolas, fundamentalmente frutas y hortalizas, en la que, dadas las características de las mismas, juegan un papel muy importante en la regulación del mercado, actuando de igual manera que los centros públicos de intervención en otros productos.

e') Medidas específicas en favor de la agricultura de montaña y de ciertas zonas desfavorecidas

En base a la Directiva 75/268/CEE, de 28 de abril (42), el Consejo ha establecido una lista, previamente comunicada por los Estados miembros, de las zonas de la Comunidad que pueden ser calificadas de desfavorecidas o de zonas de montaña, según se definen en la Directiva citada (43). Así, «las zonas agrícolas desfavorecidas comprenderán zonas de montaña en las que la actividad agrícola sea necesaria para salvaguardar el espacio natural, en particular por razones de protección contra la erosión o para atender las necesidades en materia de esparcimiento, así como otras zonas en las que no estén garantizados el mantenimiento de un mínimo de población o la conservación del espacio natural» (art. 8.º-1). En este último caso, aquellas zonas desfavorecidas amenazadas de despoblación y en las que sea necesario conservar el espacio natural, estarán formadas por territorios agrícolas homogéneas desde el punto de vista de las condiciones naturales de producción, que cumplan simultáneamente las características siguientes:

(39) Real Decreto 3539/1981, de 29 de diciembre.

(40) Reglamento 1360/1978 del Consejo de 19 de junio (DOCE L 166, de 23-6-1978).

(41) DOCE L 372, de 31-12-1985.

(42) DOCE L 128, de 15-5-1979.

(43) No han sido aún aprobadas por el Consejo las zonas de montaña y desfavorecidas españolas. La propuesta del Gobierno español incluye bajo esa denominación al 62 por 100 del territorio nacional.

— existencia de tierras poco productivas, poco aptas para el cultivo y la intensificación, cuyas bajas potencialidades no puedan mejorarse sin costes excesivos, y utilizables principalmente para la ganadería extensiva;

— debido a esta baja productividad del medio natural, se obtienen resultados sensiblemente inferiores a la media en lo que se refiere a los principales índices que caracterizan la situación económica de la agricultura;

— débil densidad, o tendencia a la regresión, de una población dependiente esencialmente de la actividad agrícola, cuya regresión acelerada cuestionaría la viabilidad de la zona y de la propia población (art. 3.º-4).

Asimismo, podrán considerarse como zonas desfavorecidas, «zonas de reducida superficie con limitaciones específicas y en las cuales es necesario mantener la actividad agrícola, sometida, en su caso, a determinadas condiciones especiales, con el fin de asegurar el medio, el mantenimiento del espacio natural, su vocación turística... La superficie del conjunto de estas zonas no podrá superar, en un Estado miembro, el 4 por 100 de la superficie de dicho Estado» (art. 33-3,b) del Reglamento 797/1985).

Por otra parte, «las zonas de montaña estarán formadas por municipios o partes de municipios que se caractericen por una limitación considerable de las posibilidades de utilización de las tierras y por un aumento importante de los costos de las obras, debido, o bien a la existencia, por razón de altitud, de condiciones climáticas muy difíciles que se manifiestan en un periodo de vegetación sensiblemente acortado, o bien por la presencia, a una altitud menor, en la mayor parte del territorio, de fuertes pendientes, tales que no resulte posible la mecanización o se requiera la utilización del material especial muy oneroso, o bien una combinación de ambos factores» (art. 3.º-3 de la Directiva 75/268, CEE)

Los agricultores situados en las zonas así definidas podrán beneficiarse de una indemnización compensatoria fijada en función de las limitaciones antes mencionadas, siempre que exploten, como mínimo, tres hectáreas de superficie agrícola útil y se comprometan a realizar la actividad agrícola, al menos, durante cinco años, quedando eximido de dicha obligación en los siguientes casos:

- cuando quede asegurada la explotación continua de la superficie;
- por causas de fuerza mayor;
- cuando perciba pensión de jubilación.

Como complemento de la indemnización compensatoria, los responsables de explotaciones, sitas en zonas desfavorecidas con vocación artesanal o turística, podrán incluir en los planes de mejora, a los que hacemos referencia en el punto a') del presente epígrafe, inversiones para proyectos de carácter turístico o artesanal que se vayan a llevar a cabo en la explotación, hasta un máximo de 40.000 ecus por explotación.

Las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia de agricultura de montaña, se limita, según se desprende del Real Decreto 1080/1985, a acordar y realizar las actuaciones de interés de la Comunidad Autónoma en dichas zonas, de acuerdo con lo establecido en la

legislación del Estado, compuesta por la Ley 2582, de 30 de junio, y el Real Decreto 2164/1984, de 31 de octubre. Esto último prevé una acción común de desarrollo integral, en la que participan el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, a través de los Comités de Coordinación, quienes se encargan de elaborar, seguir, evaluar y coordinar la ejecución y gestión del correspondiente programa, cuya regulación será establecida por la Comunidad Autónoma, según lo previsto en el Real Decreto (44).

En vista de lo anterior, corresponderá a la Administración del Estado el desarrollo de la Directiva 75/268/CEE, así como el adoptar las medidas recogidas en el Reglamento que venimos comentando, sin perjuicio de que las autoridades extremeñas puedan emprender acciones concretas en el nuevo marco brindado por la legislación estatal.

No obstante, y dado que estas medidas continúan siendo insuficientes, el Reglamento abre una vía mediante la cual el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá establecer otras actuaciones tendentes a fomentar el conjunto de la agricultura en una región determinada, de forma coherente con las acciones de desarrollo que se emprendan en los restantes sectores, teniendo siempre en cuenta la necesidad de proteger el medio ambiente.

f) Ayudas al medio ambiente

El presente Reglamento autoriza a los Estados miembros a instaurar regímenes de ayuda para «zonas sensibles» desde un punto de vista medioambiental, entendiéndose por éstas, aquéllas que poseen un reconocido interés ecológico o del paisaje.

Estas ayudas pueden ser concedidas a los agricultores cuyas explotaciones se encuentren en dichas zonas, siempre que se comprometan a no intensificar la producción agraria, haciendo ésta compatible con las necesidades específicas del entorno. Tales ayudas están sometidas al control de la Comisión en base a los artículos 92 a 94 TCEE, por lo que los Estados miembros transmitirán a la Institución comunitaria competente los proyectos de todo régimen especial que prevean introducir, acompañados de una lista de las zonas que podrán beneficiarse de la ayuda en el marco del régimen de que se trate (45).

g') Ayudas a la adaptación de la formación profesional a las necesidades de la agricultura moderna

Con independencia de las acciones llevadas a cabo por el Fondo Social Europeo (46), los Estados miembros podrán conceder ayudas para la realización de cursos o formación y perfeccionamiento para:

(44) El Comité de Coordinación para Extremadura fue creado por el Decreto 86/1985, de 17 de diciembre (BOE de 26 de diciembre).

(45) Vid. *infra*, Protección del medio ambiente.

(46) Reglamento 3827/1985 del Consejo, de 20 de diciembre (DOCE L 372, de 31-12-1985).

— Familiares del agricultor que trabajan en la explotación o personal asalariado, que sobrepasen la edad de escolaridad obligatoria.

— Dirigentes y gerentes de agrupaciones de agricultores o cooperativas, en la medida necesaria para mejorar la organización económica de los productores, así como la transformación y comercialización de los productos agrícolas de la región.

Por su parte, la Comunidad directamente podrá financiar.

— La realización de proyectos pilotos para demostrar las posibilidades reales de sistemas, métodos o técnicas de producción.

— La difusión, a nivel comunitario, de los resultados de trabajos y experiencias en materia de mejora de las estructuras agrícolas.

— La realización de estudios que evalúen la eficacia económica de las medidas previstas en el Reglamento.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia de enseñanza profesional y capacitación agraria posee competencias para «desarrollar los cursos de capacitación de agricultores de carácter específico, así como los de perfeccionamiento que estime oportunos para el mejor desarrollo de sus programas» (Real Decreto 3539/1981, de 29 de diciembre), respetando tanto la ordenación general del sistema educativo como las enseñanzas mínimas, cuya fijación a efectos de cumplir las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales corresponde al Estado (art. 149-1,30 de la Constitución).

Por tanto, las autoridades regionales podrán hacer uso de esta posibilidad que ofrece el Reglamento comunitario, con las únicas limitaciones que le impongan las competencias reservadas a la Administración central por la Constitución y el Real Decreto de transferencia.

Todas las modalidades de ayuda contempladas en el Reglamento, que hemos comentado en los subepígrafes anteriores, podrán recibir financiación comunitaria a través del FEOGA, sección orientación, excepto las ayudas nacionales en las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente. Dicha participación financiera será del 25 por 100 de los gastos imputables a los poderes públicos, relativos a los puntos a'), b'), e'), pudiendo recibir, además, el 25 por 100 de los gastos imputables a los supuestos contemplados en c'), d') y g').

Con independencia de que las acciones concretas a emprender por los Estados miembros puedan beneficiarse del concurso comunitario, las autoridades nacionales deberán comunicar a la Comisión los proyectos de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que tengan intención de adoptar en aplicación del Reglamento, o las disposiciones existentes que puedan permitir dicha aplicación. Tras el estudio de estas normas por la Comisión y los Comités correspondientes, la primera emitirá una Decisión en la que se hará constar el cumplimiento o no de las condiciones requeridas para la participación financiera de la Comunidad. En el caso español, el

periodo de notificación es de dos años (47), a contar desde la fecha de la adhesión, esto es, que el gobierno español tendrá que remitir a la Institución comunitaria competente todos los proyectos, tanto propios como de las Comunidades Autónomas, antes del 31 de diciembre de 1987.

Las Comunidades Autónomas, y en concreto la de Extremadura, deberán tener en cuenta, además de lo dicho hasta el momento, que sus proyectos de ayuda van a verse sometidos a un doble control «control de legalidad». El primero, llevado a cabo por el Ministerio de Agricultura, o en su caso el IRYDA, dado que las autoridades extremeñas deberán remitir a la Administración central dichos proyectos para su posterior envío a Bruselas, y el segundo, por la Comisión en los términos indicados.

2.b) Mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas

En este sentido, y con el fin de conseguir los objetivos arriba enunciados, el Consejo adoptó, en 1977, el Reglamento 355/1977, de 15 de febrero (48), que ha sido posteriormente ampliado y mejorado por el Reglamento 1932/1984, de 19 de junio (49), los cuales instauran una acción común mediante la cual podrán obtener financiación comunitaria aquellos proyectos de inversión, públicos, semipúblicos o privados, inscritos en el marco de programas específicos plurianuales, elaborados por los Estados miembros, tendentes a la racionalización de las empresas que se ocupan del tratamiento, de la transformación o de la comercialización de la producción agraria.

En el plano interno español será la Administración central del Estado la encargada de elaborar los programas, en base a su competencia sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149-1,13 de la Constitución), dado que éstos se aplicarán en el conjunto del territorio nacional. Dichos programas deben demostrar que contribuyen a la realización de los objetivos de la PAC, y fundamentalmente al buen funcionamiento de los mercados agrícolas, aportando, al menos, los siguientes datos:

— delimitación del área geográfica y del sector afectado, así como las causas de esta delimitación;

— situación de partida y tendencias previsibles en lo que concierne a la situación económico-social de la zona, importancia de la actividad agrícola y situación del sector;

— necesidades a las que responde el programa;

— importancia económica del programa en el sector afectado y efectos en las explotaciones agrícolas de la zona;

— medios previstos para la consecución de los objetivos del programa,

(47) Reglamento 3827/1985 del Consejo, de 20 de diciembre (DOCE L 372, de 31-12-1985).

(48) DOCE L 51, de 23-2-1977.

(49) DOCE L 180, de 7-7-1984.

con especial referencia al montante global de la inversión y la participación financiera estatal.

Teniendo como base dicho programa, cualquier persona física o jurídica, o sus agrupaciones, podrán presentar proyectos de inversión destinados a:

— racionalizar o desarrollar las condiciones de almacenamiento, acondicionamiento, conservación, tratamiento o transformación de los productos agrícolas.

— mejorar los circuitos de comercialización (excepto el comercio al por menor);

— mejorar el conocimiento de los datos relativos a los precios y su formación en los mercados agrícolas;

— verificar la viabilidad técnico-económica de las nuevas técnicas de transformación a escala industrial (proyectos piloto) y especialmente el desarrollo de nuevos productos o subproductos;

— ahorrar energía o eliminar, recuperar o reciclar los residuos o desechos de fabricación.

Tanto los programas como los proyectos que soliciten participación financiera de la Comunidad serán presentados ante la Comisión por las autoridades nacionales de los Estados miembros. En el primer caso, los programas, la Comisión dispondrá de un plazo de seis meses, a partir de la presentación, para decidir acerca de su aprobación mediante Decisión publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Por lo que hace a los proyectos, la Comisión adoptará su decisión sobre la financiación en dos ocasiones a lo largo del año, antes del 30 de junio para los proyectos presentados a lo largo del segundo semestre del año anterior, o antes del 31 de diciembre para los remitidos entre el 1 de enero y el 30 de abril del año en curso.

Como es habitual en el funcionamiento de los distintos Fondos estructurales comunitarios, la Comunidad aporta únicamente un determinado porcentaje de la inversión; en esta ocasión la financiación se reparte de la forma siguiente:

— 50 por 100, al menos, a cargo del beneficiario, pudiendo disminuirse al 45 por 100 cuando la situación del mercado de capitales del Estado miembro así lo justifique;

— 5 por 100, al menos, por parte del Estado miembro;

— 25 por 100 a cargo del FEOGA, sección orientación.

El Consejo, en los Reglamentos que comentamos, ha fijado los criterios de prioridad que seguirá la Comisión en sus decisiones. Así, serán prioritarios aquellos proyectos que:

— contribuyan a orientar la producción o a crear nuevas salidas, especialmente mediante la producción de nuevos productos;

— descargan los mecanismos de intervención de las OCM, respondiendo a las necesidades de mejora de las estructuras a largo plazo;

— se sitúan en regiones que sufren unas dificultades particulares de adaptación a las condiciones y consecuencias de la PAC (en este supuesto, la participación del Fondo podrá ser del 30 por 100);

— contribuyan a la reducción o a la mejora de los circuitos de comercialización o a la racionalización de los procesos de transformación de los productos agrícolas;

— contribuyan a mejorar la calidad, presentación y acondicionamiento de los productos, o contribuyan a mejorar el empleo de los subproductos, especialmente, por el reciclaje de desechos.

El papel que la Comunidad Autónoma de Extremadura puede desarrollar en este campo se desprende de la competencia de ejecución asumida en materia de comercio interior y defensa del consumidor (art. 9.º-4 del Estatuto), la cual se concreta en el Real Decreto de Transferencia 4115/1982, de 29 de diciembre. Así, según se desprende del Decreto 47/1984, de 26 de junio, de la Junta de Extremadura, ésta podrá proponer al Gobierno de la Nación «las disposiciones y medidas conducentes al perfeccionamiento de las estructuras comerciales, con objeto de facilitar el enlace entre la producción y el consumo, reducir el coste de los bienes y servicios y reforzar la competencia» (art. 2.º-1,a), lo cual supone un cauce de posible participación en la elaboración del programa, al que hacíamos alusión anteriormente. Por otra parte, y dentro de las medidas de apoyo técnico y financiero, mediante una política de créditos y subvenciones, las autoridades regionales podrán presentar proyectos promovidos por la iniciativa privada que cuenten con su aprobación, teniendo en cuenta lo dicho a lo largo del presente epígrafe.

3. Normas sobre defensa de la competencia (50)

El artículo 42 TCEE prevé que «las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Consejo..., teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39». En base al artículo citado, el Consejo aprobó el Reglamento número 26 de 4 de abril de 1962 (51), en el que se extiende la aplicación de los artículos 85 a 90 TCEE, y sus normas de desarrollo, a este sector. Sin embargo, dadas las condiciones específicas de la agricultura, el propio Reglamento introduce excepciones al principio general enunciado, con el fin de adecuarlo a su nuevo campo de aplicación.

Así, se amplian las excepciones, recogidas en el apartado 3 del artículo 85, relativas a la prohibición de acuerdos entre empresas, en cuanto que afecten al comercio entre los Estados miembros y amenacen el libre juego de la competencia, en el sentido siguiente:

(50) *Vid. supra, Defensa de la libre competencia.*

(51) DOCE, núm. 30, de 20-4-1962.

ANNEXE

Désignation de l'aide	Montant originare de l'aide = montant maximal durant la période allant jusqu'au 31 décembre 1990	Taux de réduction de l'aide, applicable le 1 ^{er} janvier des années indiquées ci-après, en % du montant originare/montant maximal				
		1991	1992	1993	1994	1995
I. Céréales						
1. Aide au transport de blé et de farines et semoules de blé de la péninsule et des îles Baléares aux îles Canaries.	a) blé tendre et blé dur: 24,73 Écus/t.					
2. Aide aux producteurs de céréales sous forme de crédit à taux réduit, destiné à l'achat d'engrais et d'herbicides.	b) semoules de blé tendre et de blé dur: 10,30 Écu/t.					
II. Huile d'olive	Montant global annuel en équivalent subvention: 2,93 millions d'Écus.					
Aide aux huileries sous forme de crédit à taux réduit en vue de faciliter le stockage d'huile d'olive.	Montant global annuel en équivalent subvention: 1,14 million d'Écus.	17	33	50	67	83
III. Semences et plants.	Montant global annuel en équivalent subvention: 1,72 million d'Écus.	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
1. Aide sous forme de crédit à taux réduit aux producteurs agricoles utilisant des semences certifiées.	50 % de la dépense réelle des bénéficiaires.					
2. Aide aux organisations de producteurs de plants de pépinière pour investissements et travaux.	Semences de blé: — catégorie R-1: 14,39 Écus/t. — catégorie R-2: 12,52 Écus/t.					
3. Aide aux producteurs de semences de blé et d'orge respectant les prix de vente limites fixés par convention interprofessionnelle.	Semences d'orge: — catégorie R-1: 18,14 Écus/t. — catégorie R-2: 15,51 Écus/t.					

(1) Taux de réduction en pourcentage de la partie de l'aide qui dépasse 35 % de la dépense réelle du bénéficiaire (taux maximal autorisé).

— Serán autorizados los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que forman parte integrante de una organización nacional de mercado.

— Así como aquellos que son necesarios para la realización de los objetivos del artículo 39.

Por otra parte, se hacen algunas precisiones acerca de la naturaleza y contenido de los acuerdos que, sometidos al artículo 85-1, deberían beneficiarse de algún tipo de exención, al reunir las siguientes condiciones (52):

— Ser concluidos entre explotaciones agrícolas o asociaciones de explotaciones agrícolas pertenecientes a un único Estado miembro.

— Afecten a la producción o venta de los productos agrícolas en común, o bien a la utilización conjunta de instalaciones de almacenamiento, tratamiento o transformación de los productos agrícolas.

— No comportan obligación de practicar un previo determinado.

— No excluir toda posibilidad de competencia, ni poner en peligro los objetivos del artículo 39.

A pesar de la enumeración de condiciones, ésta no puede ser considerada como limitativa, sino únicamente, a título de ejemplo (53), siendo la Comisión quien, tras el examen detallado de los acuerdos, podrá autorizarlos.

El tratamiento dado por el Consejo al artículo que hemos comentado no se corresponde con el dispensado al artículo 86, relativo al abuso de posición dominante, para el que la prohibición es absoluta.

Estas disposiciones del Reglamento 26 han perdido hoy en día su parte de vigencia (54). En efecto, la inaplicabilidad del artículo 85 a los acuerdos que forman parte de una organización nacional de mercado carece de sentido si tenemos en cuenta que el 95 % de las producciones está sometido a Organizaciones comunes de mercado a nivel comunitario, lo que conlleva la desaparición de la organización nacional.

Por otra parte, la exención relativa a los «acuerdos necesarios para la realización de los objetivos del artículo 39» plantea una problemática similar. En primer lugar, los acuerdos entre explotaciones agrícolas se refieren normalmente a la comercialización de los productos, por lo que, al afectar directamente a los intercambios intracomunitarios, la Comisión ha mantenido una posición restrictiva en cuanto a la aplicación de la exención. Los escasos acuerdos de producción se suelen realizar en las cooperativas, las cuales, al reunir las condiciones antes mencionadas, se benefician directamente de la exención.

En segundo término, el concepto de necesidad, dada su amplitud y la

(52) Estas condiciones son reunidas por la mayoría de las cooperativas existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

(53) ROUX Y VIOLLEMONT, *Le Droit de la concurrence de la CEE*, Paris, 1982, p. 229.

(54) Vid. BLAISE, «Liberté de concurrence en agriculture», en *Raux*, «Politique agricole...», *op. cit.*, pp. 21 a 31.

posibilidad de distorsionar los objetivos que se persiguen con la norma, ha sido interpretado en sentido restrictivo. La Comisión y el Tribunal han considerado que un acuerdo será «necesario» para el cumplimiento del artículo 39 en la medida en que:

- Sea la única forma posible de conseguir lo que se pretende.
- Contribuya a la consecución de todos los objetivos recogidos en el artículo 39, dado que todos son igualmente importantes.
- Respeten la normativa comunitaria adoptada en el marco de la PAC.

En cuanto a la prohibición absoluta de cualquier tipo de abuso de posición dominante, esta situación no se produce muy frecuentemente, dada la situación actual de la agricultura y el tamaño reducido de la mayoría de las explotaciones existentes.

Como vimos en su capítulo correspondiente, la política comunitaria de defensa de la competencia abarca una segunda esfera de acciones, referidas éstas a las ayudas concedidas por los poderes públicos a la actividad económica. Su aplicación al sector agrícola viene determinado por el artículo 42 TCEE, en el que se confiere al Consejo la competencia de determinar en qué medida se producirá dicha aplicación, autorizando, en especial, la concesión de ayudas:

- Para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales.
- En el marco de programas de desarrollo económico.

El mencionado artículo del Tratado no prevé ningún procedimiento de autorización, por lo que el artículo 4.º del Reglamento 26 declara únicamente aplicables los apartados 1 y la primera frase del 3 del artículo 93 TCEE. Esto significa que la Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayuda existentes en dichos Estados, y propondrá las medidas apropiadas para el desarrollo o funcionamiento del mercado común; asimismo, deberá ser informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para presentar sus observaciones, quedando el papel de la Comisión limitado a la mera información y examen, dado que el apartado 2 del citado artículo 93, en el que se establece el procedimiento de autorización de las ayudas, no les es de aplicación. Sin embargo, los Reglamentos de base de las Organizaciones Comunes de Mercado han previsto la aplicación de los artículos 92 a 94 en su totalidad, salvo las excepciones explícitamente recogidas en dichos Reglamentos.

Aunque sea la Comisión la única instancia competente para juzgar la compatibilidad o no de las ayudas, existen distintos tipos de las mismas que pueden ser *a priori* clasificadas en uno de los dos grupos. Así, serán compatibles con el mercado común (55):

(55) Commission de la Communauté Européenne, «Aides nationales et politique agricole commune», *L'Europe verte*, núm. 191, p. 6.

— Las medidas que los Estados miembros deben tomar en aplicación del Derecho comunitario. Se trata aquí de ayudas comunitarias, puesto que los Estados no son más que los ejecutores de dichas medidas (ejem.: mejora de las estructuras agrícolas).

— Las medidas generales tendentes a mejorar la economía en su conjunto y no unos sectores o explotaciones determinadas. Este tipo de medidas no pueden ser consideradas como ayudas en sí, sino intervenciones de política coyuntural a las que se les aplica lo dispuesto en el artículo 103 TCEE.

— Las medidas dirigidas a mejorar la infraestructura, siempre que no procuren ventajas específicas a beneficiarios concretos.

Por el contrario, no podrán ser autorizadas aquellas ayudas que vulneren lo establecido por las OCM, así como las ayudas directas a la renta y en favor de los medios de producción.

La Comunidad es consciente del efecto multiplicador que podría originarse si algún Estado miembro no respetara los principios que hemos enunciado, en el sentido de que el resto de países emprendería actuaciones similares, lo que causaría graves perjuicios al buen funcionamiento del mercado común. Por ello, tanto la Comisión como el Tribunal de Justicia ha previsto sanciones para controlar el incumplimiento de las normas sobre competencia. En efecto, en el supuesto de que un Estado no notifique en tiempo útil los proyectos de ayuda, podrá obtenerse del Estado miembro la restitución de las ayudas nacionales indebidamente concedidas. Por otra parte, cuando las ayudas violan la OCM, la Comisión puede negar la financiación comunitaria. A pesar de todo ello, los problemas planteados por las ayudas nacionales no han podido ser solucionados en su totalidad, aunque sí podemos extraer una serie de conclusiones (56):

— Las ayudas no deben ser consideradas independientemente de la situación económica de cada Estado miembro.

— La interpretación y aplicación de las disposiciones mencionadas tienen un carácter dinámico y flexible.

— En principio, las ayudas nacionales son perjudiciales para el mercado común agrícola, por lo que las excepciones estarán limitadas a aquellos supuestos en que no se provoquen efectos contrarios al interés de la Comunidad en su conjunto y de los Estados miembros en particular.

Por otra parte, la Comunidad ha establecido sus propios sistemas de ayuda a la producción o comercialización de determinados productos agrícolas. Ello implica que la adhesión de nuevos miembros a la Comunidad Europea suponga, por una parte, la introducción de las ayudas comunitarias en el Estado en cuestión y, por otra, el estudio de la compatibilidad con el mercado común de las medidas de apoyo existentes a nivel interno con anterioridad a la integración.

En el caso español, el artículo 79 de nuestro Acta de Adhesión regula el primer aspecto mencionado, de forma que transcurridos siete años desde la

(56) *Ibid.*, p. 10.

integración, el régimen de ayudas comunitarias se habrá implantado plenamente en España. Durante el periodo transitorio, el proceso de aproximación será el siguiente:

— Cuando existe un régimen de ayuda nacional análogo al comunitario se concederá, desde el 1 de marzo de 1986 hasta el primer periodo de aplicación de la ayuda, siguiente a la adhesión, un montante calculado en base a las disposiciones estatales. Posteriormente, dichos regímenes se irán aproximando en un séptimo, un sexto, un quinto, etc., hasta su total equiparación.

— Cuando, por el contrario, no exista esa modalidad de ayuda en España al comienzo de la primera campaña o periodo de aplicación tras la adhesión, se otorgará un séptimo de la ayuda concedida en los restantes países, incrementando dicho montante, sucesivamente, en un sexto, un quinto, etc.

Por lo que hace a la compatibilidad de las ayudas nacionales con el mercado común, el artículo 80 del Acta prevé la autorización al gobierno español para mantenerlas, siempre y cuando se prevea un procedimiento de desmantelamiento que culmine al final del periodo transitorio. Dicho procedimiento ha sido establecido en el Anexo del Reglamento 3773/1985, de 20 de diciembre (57).

4. Armonización de legislaciones

Las medidas cuyo objetivo es la armonización de las legislaciones nacionales en materias sanitarias son adoptadas con el fin de eliminar las restricciones a los intercambios de productos agrícolas entre los Estados miembros, derivados de la existencia de discrepancias en dichas legislaciones nacionales. Si bien es cierto que el artículo 36 TCEE establece la posibilidad de introducir prohibiciones o restricciones al comercio justificadas por razones de... protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, etc., éstas no podrán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una protección del mercado nacional.

Los redactores del Tratado no establecieron ninguna disposición concreta, entre los artículos dedicados a la PAC para solventar los problemas que podrían producirse por la existencia de diferentes normativas internas en los Estados miembros. Por ello, ha sido preciso recurrir a un artículo de carácter general, artículo 100 TCEE, el cual prevé que el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá dictar Directivas «para la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común» (58).

En aplicación de este precepto, las Instituciones comunitarias han aprobado un gran número de normas, a lo largo de los años de existencia de la Comunidad, pero aún no se han conseguido armonizar aquellos aspectos, de esta índole, que pueden obstaculizar al comercio intracomunitario de

(57) DOCE L 362, de 31-12-1985.

(58) *Vid. infra*, comentario sobre este artículo en «Defensa del consumidor y usuario».

productos agrarios. Esta normativa puede ser agrupada en grandes apartados: alimentación humana, alimentación animal, veterinaria y protección de los vegetales. Todos ellos guardan relación con las funciones y competencias transferidas a la Comunidad Autónoma de Extremadura, dado que, en base al Estatuto de Autonomía extremeña, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «sanidad e higiene» (art. 8.º-6), así como la competencia exclusiva en «agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 7.º-1,6), en base a las cuales la Junta de Extremadura puede llevar a cabo tareas relacionadas con la sanidad vegetal y animal.

El análisis pormenorizado de todas las disposiciones comunitarias excedería los límites razonables del presente informe, y no aportaría nuevos datos de interés al ser sobradamente conocida por los responsables de estos temas en las Instituciones regionales. Por ello, hemos optado por señalar, únicamente, los principales logros alcanzados en cada uno de los campos de actuación citados, y sus repercusiones en la correspondiente competencia autonómica.

a) Alimentación humana

En este contexto podemos distinguir dos tipos de medidas, unas, de carácter horizontal, relativas al establecimiento de listas de aditivos autorizados, ordenación del etiquetado de los productos, regulación de los materiales y objetos en contacto con productos alimentarios, etc., y otras, de índole vertical, que, enmarcadas en las OCM, hacen referencia a la calidad requerida en cada producto para su comercialización, tanto a nivel interior como exterior.

Tales medidas afectan, de forma directa, a la competencia autonómica de defensa del consumidor (art. 9.º-4 del Estatuto de Autonomía de Extremadura), por lo que no haremos ningún comentario al respecto, dado que se le ha dedicado un capítulo específico (59).

b) Alimentación animal

Con relación a la alimentación de los animales, las Instituciones comunitarias han abordado tres aspectos principales:

— Uso de aditivos. La técnica utilizada, al igual que en el caso de la alimentación humana, es la aprobación de listas en las que, tras definir los términos empleados, se delimitan las cantidades máximas permitidas. La Directiva base, en este tema, data de 1970 (60), habiendo sido modificada, especialmente sus anexos, en unas treinta ocasiones. La norma de modificación que reviste una mayor envergadura, es la Directiva 84/587/CEE, de 29 de noviembre (61), mediante la cual han sido sustituidas la mayor parte del articulado de la anterior, con el fin de ofrecer definiciones acordes con

(59) *Ibid.*

(60) Directiva 70/524/CEE, de 23 de diciembre (DOCE L 270, de 14-12-1970).

(61) DOCE L 319, de 8-12-1984.

los nuevos conocimientos científicos y técnicos, y de incorporar garantías de seguridad complementarias en la producción, comercialización y distribución de los aditivos.

— Incorporación de otras sustancias y productos. Como complemento de las normas sobre aditivos, el Consejo ha emitido varias Directivas (62) acerca del contenido, en los alimentos para animales, de productos que puedan perjudicar a los propios animales, al provocar efectos secundarios no deseados, o a las personas como consumidores finales de los productos derivados de la ganadería.

Nos encontramos aquí, como en el apartado anterior, con medidas que, en última instancia, van destinadas a preservar la salud de los consumidores, por lo que lo expuesto en el capítulo correspondiente a los mismos es plenamente aplicable en este contexto.

La incorporación de estas Directivas a nuestro ordenamiento jurídico corresponderá al Estado, según se desprende del propio Texto constitucional, el cual reserva a éste la «sanidad exterior y las bases y coordinación general de la sanidad» (art. 149-1,16), lo cual no impide que, con posterioridad al desarrollo legislativo o reglamentario por parte de las autoridades estatales, la Comunidad Autónoma extremeña pueda adoptar las disposiciones que considere oportuno para llevar a cabo las funciones que le corresponden en base a lo expuesto en su Estatuto (63). No es necesario volver a hacer hincapié en que dichas disposiciones deberán respetar estrictamente el texto de las Directivas hayan sido o no convenientemente adaptadas por el Estado.

— Métodos de análisis comunitario para el control oficial de los alimentos de los animales. Sobre esta materia existen en la actualidad diez Directivas, aprobadas en el periodo 1971-1984, que fijan los procesos de detección y cuantificación de distintas sustancias, en aplicación de la Directiva 70/373/CEE, de 20 de julio (64), la cual sirve de base a las anteriores.

En este sentido, la Comunidad extremeña ha sido objeto del traspaso de funciones relativas a laboratorios agrarios, y de sanidad y producción animal (65), que habilitan a las autoridades regionales a realizar estudios, análisis y dictámenes en relación con los productos agrarios y alimentarios y de los medios de producción agraria, así como con la sanidad e higiene de los animales, y expedir certificados oficiales de análisis, los cuales serán visados y ratificados, por el Estado, para su convalidación a efectos de comercio exterior.

Por tanto, la ejecución efectiva de las Directivas mencionadas va a ser realizada por la Comunidad Autónoma, aunque las normas de desarrollo de

(62) Entre otras: Directiva 74/63/CEE, de 17 de diciembre de 1973 (DOCE L 38, de 11-2-1974), y sus modificaciones, y Directiva 82/471/CEE, de 30 de junio (DOCE L 213, de 21-7-1982), y sus modificaciones.

(63) Vid. en este sentido, Decreto 3/1986, de 14 de enero (DOE de 21-1-1986).

(64) DOCE L 170, de 3-8-1970.

(65) Real Decreto 1211/1985, de 3 de julio.

las mismas sean promulgadas por el Estado para conseguir la homogeneidad de estas funciones en todo el ámbito nacional.

c) Veterinaria

La aproximación efectuada en este campo presenta una doble vertiente. Por un lado se han establecido normas de control, uniformes y estrictas, para que los productos puedan circular libremente por el territorio comunitario y, asimismo, pueda protegerse el mercado de las importaciones originarias de terceros países. Dichas normas se refieren, fundamentalmente, a problemas de tipo sanitario que puedan surgir en los intercambios comunitarios, y a la adopción de medidas de policía sanitaria.

El segundo grupo de normas va destinado a combatir las principales enfermedades que aquejan a los animales, principalmente la peste porcina clásica y africana, la fiebre catarral ovina, la brucelosis, etc.

En este terreno de la sanidad animal, las competencias autonómicas de Extremadura se concretan, entre otras explotaciones, para la detección de epizootias y la adopción de las medidas sanitarias pertinentes en el caso de aparición de una de ellas (R. D. 3539/1981, de 29 de diciembre). Esto, junto con lo ya expuesto en cuanto a los laboratorios que controlan la sanidad y producción animal, hacen válidos para este apartado los comentarios realizados en el anterior.

d) Protección de los vegetales

El sistema seguido en este campo ha sido el mismo que en el caso anterior, esto es, instaurar un régimen común de protección frente a los productos vegetales provenientes de Estados no comunitarios, que permita, al mismo tiempo, la libre circulación por el territorio de la Comunidad, y adoptar las medidas oportunas para combatir ciertas enfermedades de los vegetales.

También aquí el Estado ha transferido competencias a las autoridades extremeñas, las cuales se concretan (66) en la vigilancia de campos y cosechas para detección de los agentes nocivos a los vegetales y delimitación de zonas afectadas, así como la prevención y lucha contra tales agentes; la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones fitosanitarias relativas a la producción vegetal; etc.

La repartición competencial Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en este campo, es idéntica a la establecida en los casos anteriores, por lo que no repetiremos lo que acabamos de decir.

5. Coordinación de la investigación agraria

La investigación agraria se ha relevado como una materia de capital importancia para el desarrollo de la PAC, puesto que es necesario incorporar a la producción y comercialización de los productos agrícolas los nuevos

(66) Reales Decretos 3539/1981, de 29 de diciembre, y 872/1984, de 8 de febrero.

métodos y técnicas que van apareciendo. El interés de la investigación en el terreno agrícola se puso ya de manifiesto en el artículo 41 del Tratado CEE, el cual establece que «para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 39 podrán preverse, en el ámbito de la PAC, medidas tales como una eficaz coordinación de los esfuerzos emprendidos en los sectores de la formación profesional, investigación y divulgación de conocimientos agromónicos, que podrá comprender proyectos o instituciones financiados en común...».

En base a este principio del Tratado fundacional se han elaborado una serie de programas de investigación comunitaria, con los que se pretende poner en común los recursos humanos y técnicos, la experiencia,..., existente en los distintos Estados miembros y, por otra parte, evitar que iniciativas y proyectos de importancia no puedan llevarse a cabo por problemas de financiación a nivel nacional (67).

La Comunidad Autónoma de Extremadura ejerce funciones relacionadas con la investigación agraria, que le han sido transferidas en base a la competencia estatutaria en materia de «fomento de la investigación científica en orden a los intereses de la Región y en especial en lo que hace referencia a sus aspectos y aplicaciones agrarias (art. 7.º-1,16 del Estatuto). Dichas funciones se refieren a (R. D. 3460/1983, de 28 de diciembre):

- la dirección y gestión de todas las unidades de investigación que se traspasen;
- la ejecución de los Proyectos de Investigación incluidos en los Programas Nacionales de Investigación agraria;
- la ejecución de los Proyectos de Investigación derivados de los Acuerdos y Convenios Internacionales suscritos o que suscriba el Estado;
- la tramitación de aquellos proyectos de interés para su territorio, para su posible inclusión en los Programas Nacionales;
- la coordinación, en su territorio, entre investigación, experimentación, divulgación e información agraria.

En la puesta en práctica de estas funciones, las autoridades extremeñas podrán contar con el apoyo de las medidas establecidas por la Comunidad Europea, en el marco de la política comunitaria de I + D, de la forma en que se expone en su capítulo correspondiente, por lo que no reproduciremos aquí lo comentado en dicha parte del estudio (68).

C. Financiación de la Política Agrícola Común

Como hemos mencionado en otra parte de este capítulo, uno de los principios básicos para la construcción de la PAC es la solidaridad financiera, por el que los gastos ocasionados por las medidas adoptadas en el marco

(67) No abordaremos este tema en el presente capítulo, dado que ha sido tratado con profundidad en un epígrafe concreto. *Vid. infra.*

(68) *Vid. infra* —Investigación y Desarrollo.

de esta política serán sufragados conjuntamente por todos los Estados miembros a través del presupuesto comunitario. El propio Tratado, en su artículo 40-4, prevé como instrumento de financiación, la creación de uno o varios fondos de orientación o de garantía agrícolas.

La Comunidad decidió, en 1962, establecer un único fondo que, bajo el nombre de «Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola» (FEOGA), diseña las grandes líneas de financiación (69). Posteriormente, en 1964, se produce la división del Fondo en dos secciones (70):

- Sección Garantía: relativa a los mercados agrícolas.
- Sección Orientación: relativa a las estructuras agrícolas.

A partir del 1 de enero de 1971, y como consecuencia de la entrada en vigor del sistema de financiación comunitaria mediante recursos propios (71), fue necesario modificar el funcionamiento del FEOGA, que desde entonces pasó a regirse por el Reglamento 729/1970, de 21 de abril (72), según el cual, la sección Garantía financiará:

- las restituciones a la exportación a terceros países.
- Las intervenciones destinadas a la regulación de los mercados agrícolas, llevadas a cabo según las normas comunitarias adoptadas en el marco de las OCM.

Por su parte, la sección Orientación se concibió como instrumento de política estructural, para lo cual financiará las acciones comunes tendentes a modificar las estructuras agrarias en la forma necesaria para el buen funcionamiento del mercado común, sin que dichas acciones sustituyan las actividades del BEI y del FSE.

La financiación de las acciones a cargo de la sección Garantía del FEOGA se realiza a través del organismo de gestión o intervención designado por las autoridades del Estado miembro, el cual recibe a través de éste unos avances mensuales provenientes de la Comisión que le permitirán hacer frente a los gastos generados por sus intervenciones, con excepción de los costes administrativos y de personal, que serán sufragados por los propios Estados miembros.

En cuanto a la sección Orientación, en la que nos centraremos por presentar un mayor interés para la Comunidad Autónoma extremeña, sus acciones son financiadas también a través de un organismo de gestión, pudiendo distinguir dos sistemas de financiación diferentes: uno, mediante el reembolso de una parte de los gastos efectuados por los Estados miembros (medidas indirectas), y, otro, a través de la concesión de subvenciones

(69) Reglamento 25 del Consejo (DOCE 30, de 29-4-1962).

(70) Reglamento 17/64/CEE, de 5 de febrero (DOCE 34, de 27-2-1964)

(71) Sobre la financiación de las Comunidades Europeas, *vid.*, por todos, a título informativo, ABRIL y LACACI, «El presupuesto General de las Comunidades Europeas» en *Aspectos económico-financieros de las Comunidades Europeas*, COCIM, 1985, pp. 181 a 226.

(72) DOCE L 94, de 28-4-1970.

directas para aquellos proyectos que persigan los fines de las acciones comunes correspondientes (medidas directas).

La financiación de las actuaciones llevadas a cabo por los Estados miembros en cuanto a la mejora de las estructuras agrarias, acción común aprobada por el Reglamento 797/1985, responde al primer tipo de medidas, esto es, indirectas, de forma que una vez presentadas a la Comisión las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas, adoptadas por los Estados miembros en desarrollo del Reglamento citado, y en los términos expuestos anteriormente, ésta decidirá acerca de si dichas actuaciones podrán o no beneficiarse de la participación financiera de la Comunidad. En caso afirmativo, el organismo de gestión solicitará la devolución de los gastos efectuados a lo largo de un año, remitiendo a la Comisión, antes del 1 de julio del año siguiente, los justificantes de dichos gastos, que serán verificados por las Instituciones comunitarias.

Por el contrario, la acción común para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas constituye una medida directa. En este caso, y según se desprende del Reglamento 355/1977, comentado en su epígrafe correspondiente, el Estado miembro elaborará un Programa específico, en base al cual se presentarán los proyectos concretos, que serán remitidos a la Comisión en el formulario aprobado por el Reglamento 2515/1985, de 23 de julio (73), para que ésta decida sobre su financiación. Una vez otorgada la subvención correspondiente, el organismo de gestión transmitirá a la Comisión, en los dos meses siguientes a la notificación de la decisión, una descripción de los justificantes que tiene previsto solicitar, y que servirán para que el Fondo le transfiera el montante de la subvención o de los anticipos y el organismo en cuestión la haga llegar a los beneficiarios (74).

A menudo, la propia complejidad de los Reglamentos que regulan la política agrícola hace difícil controlar su eficacia, y ello puede incitar a que se produzcan abusos que es necesario corregir (75).

En esta labor de lucha contra los fraudes deben colaborar las Instituciones nacionales y las comunitarias. Así, las primeras deberán velar por la regularidad en la utilización del FEOGA en su territorio y tomar las medidas necesarias para prevenir de las irregularidades. Dado que las disposiciones no definen qué comportamientos deben ser evitados ni prevé ninguna sanción, tendrán que ser aplicadas las legislaciones nacionales, elaboradas en función de la experiencia adquirida por los Estados en este campo, siendo la fórmula más utilizada la recuperación de las sumas indebidamente concedidas por el Fondo.

Las Administraciones nacionales manifiestan un especial interés en explotar al máximo los medios a su alcance, pues, según la reglamentación comunitaria, los Estados miembros que incurran en negligencia en los con-

(73) DOCE L 243, de 11-9-1985.

(74) Reglamento 1685/1978 de la Comisión, de 11 de julio (DOCE L 197, de 22-7-1978).

(75) En este aspecto seguimos lo expuesto en: Comisión de la Communauté Européenne, «Lutte contre les fraudes au detriment du fonds agricole», *L'Europe Verte*, núm. 193.

(76) Directiva 76/308/CEE del Consejo, de 15 de marzo (JO L 73, de 19-3-1976).

troles o en los procesos de recuperación deberán soportar ellos mismos las pérdidas sufridas.

Por su parte, la Comunidad ha establecido un sistema de asistencia mutua (76) que permita la recuperación de los fondos defraudados aun fuera de las fronteras del Estado, así como un mecanismo de información por el que las autoridades de los distintos Estados deberán comunicar a la Comisión todas las irregularidades que se produzcan (77).

Junto con lo anterior, la Comisión puede efectuar diversos controles llevados a cabo por sus funcionarios estos controles persiguen diferentes objetivos:

— Revisión de cuentas. Se examinan sistemáticamente los gastos efectuados por los servicios competentes de los Estados miembros en los diversos sectores cubiertos por una organización común de mercado. Este control conlleva también al examen de los mecanismos nacionales de supervisión.

— Encuestas específicas. Utilizadas en aquellos casos particulares en los que se sospecha que los fondos del FEOGA pueden correr algún riesgo, o cuando se trata de conocer con exactitud la aplicación correcta de las disposiciones y sus consecuencias financieras.

— «Controles orientés». Por regla general se emprenden simultáneamente en todos los Estados. Se refieren a los problemas causados en una determinada OCM o por una categoría dada de gastos.

— Controles nacionales realizados a petición de la Comisión, y con participación de sus funcionarios, sobre temas que varían según los supuestos.

A pesar de todas estas medidas de control, las actuaciones fraudulentas se siguen produciendo. En el periodo comprendido entre el 1 de julio de 1983 al 30 de junio de 1984, los Estados miembros han comunicado a la Comisión 317 casos de irregularidades por un montante de 8,9 millones de ecus, de los cuales, las tres cuartas partes se refieren a los sectores de productos lácteos y carne bovina (78).

D. Perspectivas de la Política Agrícola Común

A lo largo de su existencia, la PAC ha atravesado diferentes etapas en su evolución, tanto en lo que se refiere a la política de precios y mercados como a la de estructuras. Ha sido objeto de adaptaciones continuas para hacer frente a las nuevas situaciones no previstas en el momento de la firma de los Tratados en 1957. Sin embargo, la crisis económica iniciada a mediados de los años setenta ha hecho surgir nuevos problemas, con gran repercusión sobre el sector agrícola, a los que se intenta dar solución en

(77) Reglamento (CEE) núm. 283/1972 del Consejo, de 7 de febrero (JO L 36, de 10-2-1972).

(78) Commission des Communautés Européennes, «Dix-huitième Rapport général sur l'activité del Communautés Européennes. 1984», p. 195.

estos momentos. Dichos problemas se han visto agravados por la propia regulación comunitaria, que ha contribuido en muchos casos a intensificar estos factores negativos, debido fundamentalmente a su marcado carácter proteccionista frente al exterior y a las excesivas garantías brindadas a los agricultores comunitarios.

Las primeras reflexiones acerca de la reforma de la PAC se produjeron en 1980 como respuesta al denominado «Mandato del 30 de Mayo» (79). Posteriormente, en el Consejo Europeo de Stuttgart los Jefes de Estado y de Gobierno confirmaron que «los principios fundamentales de la política agrícola común serán respetados de conformidad con los objetivos del artículo 39 TCEE», así como que «la PAC debe ser adaptada a la situación a la que la Comunidad se enfrentará en el futuro, de forma que pueda alcanzar sus objetivos por medios más coherentes» (80). Por otra parte, instaron a la Comisión a que presentara sus proposiciones antes del 1 de agosto de 1983, misión esta que fue cumplida al remitir al Consejo, el 28 de julio, una Comunicación bajo el título «Política agrícola común: proposiciones de la Comisión» (81).

La nueva Comisión, presidida por J. Delors, al iniciar sus funciones en enero de 1985, era consciente de que correspondía a las Instituciones comunitarias, en base a las opiniones manifestadas por las organizaciones profesionales afectadas, hacer frente a los retos planteados a la agricultura. En base a ello consideró como objetivo prioritario someter a un debate general las perspectivas de la PAC. Con este motivo, la Comisión redactó sus reflexiones en forma de documento consultivo («Libro verde») (82), con diversas opciones fundamentales para el desarrollo futuro de la política, que ha sido transmitido a las instituciones y a otras organizaciones comunitarias interesadas, para que pudieran formular sus propias reflexiones y sus comentarios sobre la materia. A la vista de todos estos aspectos, la Comisión se obligaba a presentar sus conclusiones a finales de 1985.

Por otra parte, la Comisión ha señalado expresamente que el mencionado documento no va a prejuzgar las conclusiones a las que llegue y que tendrá plenamente en cuenta los puntos de vista que le sean expresados por la vía de las consultas. Asimismo, el documento, según la Comisión, es complementario y selectivo. Complementario, porque prolonga y completa la línea de reflexiones ya seguida por la Comisión precedente. Selectivo, porque se esfuerza por determinar las principales materias en las que se imponen decisiones políticas, sin que esto implique que otros aspectos de la PAC puedan ser descuidados.

Cumpliendo las anteriores previsiones, la Comisión ha presentado (83) sus orientaciones como consecuencia de las consultas celebradas en el marco del «Libro verde», orientaciones que resulten de las opiniones de los

(79) Vid. *Bulletin des Communautés Européennes*, «Réflexions sur la politique agricole commune», Supplément 6/1980.

(80) Déclaration adoptée par le Conseil européen à Stuttgart le 18 juin 1983.

(81) COM (83) 500 final.

(82) COM (85) 333 final.

(83) COM (85) 750 final.

organismos e Instituciones comunitarias, así como de una profundización en esta materia de la propia Comisión.

Uno de los principales problemas que, en el momento actual, tiene planteados la PAC es el desequilibrio entre la oferta y la demanda en ciertos sectores productivos. En el «Libro verde», la Comisión señalaba que las tendencias en varios sectores agrícolas apuntaban a un crecimiento de los excedentes, mientras que la comercialización se hace cada vez más difícil tanto en el interior de la Comunidad como sobre el mercado mundial. Esto se debe fundamentalmente a las garantías que se conceden al agricultor, así como a la fijación de precios institucionales o niveles elevados. Por todo ello, no se admiten soluciones drásticas y puntuales, sino que es preciso definir una acción a largo plazo, siendo conscientes de que la coherencia y la continuidad en su puesta en práctica son más importantes que la intensidad de las medidas adoptadas en el curso de un año.

Para llevar a cabo todo esto es necesario, en primer lugar, fijar los objetivos que se pretende conseguir. Así, la Comisión, teniendo en cuenta las opiniones de las instancias consultadas, y siempre dentro del marco del artículo 39 TCEE, señala como prioridades las siguientes:

— modificar progresivamente la producción en los sectores excedentarios y moderar la carga presupuestaria que de ello se desprende;

— promover la diversificación y la mejora cualitativa de la producción, en función de los mercados interno y exterior, y de los deseos de los usuarios;

— tomar en consideración de una forma más eficaz y sistemática, los problemas de renta de las pequeñas explotaciones familiares;

— mantener la actividad agrícola en las zonas en donde ésta resulta indispensable para la ordenación del territorio, el mantenimiento de los equilibrios sociales y la salvaguardia del medio ambiente y del paisaje;

— promover una sensibilidad más acentuada de los agricultores frente a los problemas del medio ambiente;

— contribuir al desarrollo en el territorio comunitario de las industrias que realicen la transformación de los productos agrícolas y de este modo hacer participar a la agricultura en las grandes mutaciones tecnológicas de nuestro tiempo.

Para conseguir estos objetivos es necesaria una acción urgente a través de los diferentes instrumentos de la PAC: política de precios y mercados y política de estructuras, pero es necesario que actúen de manera coordinada para que no se neutralicen mutuamente. Por otra parte, para conseguir mayor eficacia se hace necesario un aumento de los poderes delegados a la Comisión en el marco de la gestión, especialmente a través de un refuerzo de su responsabilidad en todas las decisiones dirigidas a la comercialización de los productos.

1. Política de precios y mercados

La Comisión trata de lograr un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda. En el «Libro verde» enunciaba dos opciones extremas: una política de precios rigurosa acompañada, en caso de necesidad, de ayudas directas, y la introducción de cuotas de producción. En base a las manifestaciones de los agricultores, la Comisión ha formulado las líneas de actuación en diversos factores:

a) Los precios

La Comisión es consciente de la necesidad de una política de precios restrictiva, teniendo en cuenta la evolución de la demanda interior de la Comunidad y la situación en el exterior. Sin embargo, esta política por sí sola no es suficiente para conseguir los efectos deseados, debido fundamentalmente a la inelasticidad de la demanda de productos agrícolas, lo que hace que los efectos sobre el consumo sean limitados. Además, una bajada general de los precios implicaría consecuencias muy desiguales sobre las rentas.

Por ello, la política de precios debe ser completada por otros mecanismos que puedan aumentar la eficacia de la acción emprendida. Estas medidas complementarias deberían permitir tener en cuenta el problema de la renta específica de las pequeñas explotaciones agrícolas, así como los problemas de las regiones caracterizadas por una fuerte concentración de explotaciones estructuralmente débiles.

b) Las cuotas de producción

Es este un instrumento a favor del cual la Comisión no se muestra muy partidaria, ya que produce un alejamiento sistemático del proceso productivo de la realidad del mercado, además de una ausencia de movilidad de los factores de producción. A pesar de ofrecer una primera impresión de seguridad, es contraria a los intereses de los agricultores, como así lo han manifestado éstos en las consultas que se les han dirigido.

Por otra parte, el hecho de que en algunos sectores, como el lácteo, se haya implantado el sistema de cuotas no supone una contradicción con todo lo anterior, sino que se ha debido a que los instrumentos de los que se disponía se han mostrado eficaces y se ha recurrido a esta solución extrema, si bien de forma transitoria.

c) La responsabilidad de los productores

El principio de la corresponsabilidad se aplica desde hace varios años en el marco de la PAC. Pretende la participación del agricultor en parte o en la totalidad de los gastos de comercialización de la producción que sobrepase un determinado volumen (umbral de garantía), especialmente en los sectores excedentarios.

Este instrumento se configura como uno de los más eficaces, utilizado en unión y como complemento de la política de precios. Pero siempre teniendo en cuenta las especialidades de cada sector.

d) La intervención

Concebida para atenuar las excesivas fluctuaciones coyunturales de los precios y las evoluciones de la producción consideradas perjudiciales para el productor y los consumidores, constituye uno de los elementos básicos en la mayoría de las organizaciones comunes de mercado. Sin embargo, en la medida en que cada vez más sectores se han ido haciendo excedentarios, han perdido su carácter originario y se ha convertido en un instrumento que simula una oferta artificial sin posibilidad real de comercialización.

La Comisión se propone que la intervención vuelva a su función originaria, para lo cual se llevarán a cabo modulaciones en los precios de intervención en función de los cambios producidos en el mercado.

e) Los consumidores

En este aspecto, la Comisión pretende proseguir el trabajo ya emprendido en cuanto a la información al consumidor sobre las características de los productos alimenticios y sus componentes, y las garantías al respecto.

Por otra parte, los consumidores europeos demandan cada vez más productos naturales que los agricultores están dispuestos a ofrecer antes que los países terceros puedan ocupar dicho mercado.

Asimismo se intentará que los productos agrícolas tradicionales tengan las mismas condiciones de publicidad que los productos competitivos, tanto a nivel comunitario como nacional.

f) La diversificación de la producción

Este instrumento debe contribuir a revalorizar el potencial agrícola de la Comunidad, evitando la creación o el aumento de excedentes. Es por ello, que se actuará preferentemente sobre los sectores deficitarios en la Comunidad. Además, la Comisión intenta tomar iniciativas en materia de investigación y experimentación para apoyar el desarrollo de esta tendencia.

Otro aspecto sobre el que se quiere poner el acento es el papel a jugar por el bosque, en tanto que producción alternativa y fuente de empleos.

g) El progreso técnico y los nuevos usos

El progreso técnico ha sido en gran medida el origen del aumento de la producción constatado en el curso de los últimos años, especialmente gracias a la biotecnología. Efectivamente, ésta puede originar nuevas salidas a los productos cultivados tradicionalmente en la Comunidad. Sin embargo, existe un grave obstáculo a todo ello producido por los precios elevados de las materias primas, lo que puede hacer que los inversores decidan localizar sus empresas fuera de la Comunidad. Por ello, la Comunidad pretende ofrecer a dichos inversores las materias primas a un nivel de precios competitivos.

2. Política de estructuras

Recientemente, el Consejo de Ministros de la Comunidad ha puesto al día el conjunto reglamentario en vigor en materia de estructuras agrícolas, con el fin de mejorar su eficacia (84). La Comisión, por su parte, en el «Libro verde» prevé la posibilidad de que sean necesarias adaptaciones o medidas complementarias con el fin de favorecer la creación de fuentes de rentas alternativas o complementarias a la agricultura. Así, se prevé intensificar la acción de los Fondos estructurales en las zonas rurales a través de medios financieros suplementarios. Este es el espíritu que ha llevado a la creación de los programas integrados mediterráneos (85).

Por otra parte, la acción propia de la política socioestructural, se puede desarrollar en cuatro direcciones principales:

a) Sostener el esfuerzo de adaptación.—En primer lugar se trata de ayudar a los agricultores a adaptarse a las nuevas realidades del mercado mediante:

— la racionalización de los instrumentos de producción, de forma que se consiga una mejor organización y no el crecimiento incontrolado de la producción;

— la diversificación de la producción o su mejora cualitativa;

— la investigación activa de las salidas de la producción y la toma en cuenta más sistemática de las tendencias a medio y largo plazo del mercado.

Para ello, la Comisión pretende aumentar sus acciones en materia de promoción y coordinación de la investigación y la experimentación agrícola.

b) Favorecer la comercialización de los productos.—Se trataría, en este sentido, de fomentar una estructura comercial que asegure la transparencia necesaria, así como una industria de transformación competitiva, incluso ampliando las iniciativas financieras.

c) Contribuir a la reducción del potencial de producción y favorecer la instalación de jóvenes agricultores.—Dado que el progreso técnico va a producir un aumento de los rendimientos y, por tanto, de la oferta, mientras que la demanda se prevé que permanezca estancada o poco dinámica, se hace necesaria la reconversión de parte de las tierras a usos no agrícolas, bosques o formas de agricultura poco intensivas.

Por otra parte, los jóvenes que inician su actividad se encuentran con graves dificultades, debido a la saturación de los mercados. La actuación comunitaria en este sentido va a consistir en otorgar indemnizaciones a los agricultores entre 55 y 65 años que dejen sus tierras a uno joven o las dediquen a los usos antes mencionados.

d) Contribuir al mantenimiento de la actividad agrícola.—Se hace nece-

(84) Reglamento 797/1985, ya comentado.

(85) Vid. *infra* «Política regional».

sario, además, reforzar las medidas destinadas a tener en cuenta el papel reemplazable de la actividad agrícola en ciertas zonas de la Comunidad y remunerar equitativamente los servicios prestados por esta actividad a la colectividad con vistas a la ordenación del territorio y a la protección del equilibrio social y del medio ambiente. Por ello, es preciso reforzar y ampliar el régimen en favor de la agricultura de montaña y de ciertas zonas desfavorecidas.

A la hora de llevar a cabo todas estas actuaciones se deberá tener en cuenta especialmente la protección del medio ambiente, dada la sensibilización creciente de la opinión pública a este respecto.

Indice

INTRODUCCION	11
PARTE I: MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS	
Capitulo 1: Naturaleza y competencias de las Comunidades Europeas	17
1. Naturaleza juridica	17
2. Competencias de las Comunidades Europeas	21
A. Competencias comunitarias según su naturaleza	24
B. Competencias comunitarias en relación con las competen- cias nacionales	31
Capitulo 2: Las Instituciones Comunitarias	35
1. Introducción	35
2. El Consejo	36
3. La Comisión	38
4. El Parlamento	42
5. El Tribunal de Justicia	45
6. El proceso de decisión	53
Capitulo 3: Fuentes del Derecho Comunitario	57
1. Introducción	57
2. Los Tratados	57
3. El Derecho Derivado	59
A. Los Reglamentos	59
B. Las Directivas	60
C. Las Decisiones	61
D. Las Recomendaciones y los Dictámenes	62
4. Acuerdos concluidos por la Comunidad con terceros	62
Capitulo 4: La aplicación del Derecho Comunitario por la Comunidad Autó- noma de Extremadura	65
1. Características del Derecho comunitario	66
2. El Derecho interno y el ordenamiento juridico comunitario	70
3. Modelo de aplicación del Derecho comunitario en el ámbito interno	75
4. Participación de las Instituciones autonómicas en el modelo establecido	86

PARTE II: COMPETENCIAS COMUNITARIAS-COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EXTREMADURA

Capítulo 1: Defensa de la libre competencia	93
1. La Comunidad Autónoma de Extremadura y la política comunitaria de la competencia	93
2. La política comunitaria de la competencia y las empresas	94
A. Acuerdos entre empresas	95
B. Abuso de posición dominante	97
C. Concentración de empresas	99
D. Reglas de procedimiento	101
E. El régimen aplicable a las empresas públicas y las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura	105
3. Las ayudas estatales en el Tratado CEE y las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura	109
A. Incompatibilidad y derogaciones	109
B. Competencias institucionales	112
C. La posición de la Comisión ante las ayudas estatales	114
Capítulo 2: Aspectos sociales	123
1. Introducción	123
2. La política social comunitaria y las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura	124
A. Consecución del pleno empleo	125
B. Mejora de las condiciones de vida y trabajo	138
C. La financiación de la política social comunitaria	145
Capítulo 3: Transportes e infraestructuras	173
1. Competencias autonómicas y competencias comunitarias en materia de transportes e infraestructura	173
2. Bases de PCT y competencias autonómicas	175
3. El desarrollo de la PCT	184
4. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la normativa del transporte en la CEE	188
A. Acceso a la profesión de transportista	188
B. Acceso al mercado	193
C. Tarifas	194
D. Armonización de las condiciones de competencia y regulación de la competencia en el sector del transporte	195
E. Procedimiento de consulta previa	202
F. Disposiciones técnicas	203
G. Infraestructuras	204
Capítulo 4: Industria	207
1. La política industrial comunitaria y las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura	207
2. Disposiciones comunitarias referentes a la industria y las competencias autonómicas de Extremadura	208
A. Normas tendentes al establecimiento de un mercado común	209
B. Medidas de apoyo a las empresas	219
C. Reestructuración y fomento de sectores	225
3. La regulación comunitaria de los mercados públicos y sus efectos en las competencias extremeñas de contratación administrativa	226

Capítulo 5: Investigación y desarrollo	233
1. Política de investigación y competencias regionales	233
2. Origen y evolución de la política comunitaria de I + D	237
3. Objetivos científicos y técnicos de la política comunitaria: Programa marco 1984-1987	239
4. Procesos de decisión y gestión en materia de I + D	243
5. Modalidades de ejecución de las investigaciones comunitarias	248
6. Investigación por contrato	249
A. La investigación por contrato y las competencias autonómicas	249
B. Convocatoria de solicitudes	250
C. Modos de contratación	251
D. Presentación de solicitudes	252
E. Régimen de propiedad del producto de las investigaciones	252
7. Programas sectoriales de acción	252
Capítulo 6: Defensa del consumidor y del usuario	275
1. Competencias estatales y autonómicas en materia de defensa del consumidor	275
2. Fundamentos jurídicos y evolución de la política comunitaria de defensa del consumidor	278
3. La promoción y protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios en el ordenamiento comunitario y en el Derecho interno	283
A. Protección física de los consumidores	285
B. Protección económica de los consumidores	293
C. Protección jurídica de los consumidores	296
D. Información y educación de los consumidores	298
E. Promoción de los intereses de los consumidores	299
Capítulo 7: Protección del medio ambiente	303
1. Distribución competencial Comunidad Europea-Estado-Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente	303
2. El desarrollo de la política comunitaria del medio ambiente y su incidencia en las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura	306
A. Los programas de acción	306
B. Acciones en ejecución de los programas	308
Capítulo 8: Política Regional Comunitaria	327
1. La PRC y su contribución al desarrollo regional extremeño	327
A. Orígenes y evolución de la PRC	328
B. Objetivos de la PRC	329
2. Los instrumentos de la PRC: su incidencia en la actividad de la Comunidad Autónoma de Extremadura	332
A. Fondo Social Europeo	332
B. FEOGA	332
C. BEI	333
D. NIC	335
E. FEDER	337
Capítulo 9: Agricultura y ganadería	349
1. La política agrícola común y las competencias autonómicas	349
2. Bases de la PAC y sus repercusiones para las actuaciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura	353

A. Campo de aplicación y objetivos	353
B. Instrumentos	354
C. La financiación de la PAC	389
D. Perspectivas de la PAC	393