

CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO

Dos estudios sobre Derecho Administrativo Comunitario

Universitat Autònoma de Barcelona
Servei de Biblioteques



1500286764

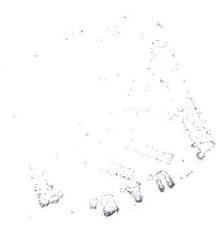
COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

DOS ESTUDIOS SOBRE
DERECHO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO

CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO

DOS ESTUDIOS SOBRE
DERECHO ADMINISTRATIVO
COMUNITARIO

Facultat de Dret
BIBLIOTECA
Donatiu de J.M.A.P.



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

?-24 610

A Mandi, mi mujer, que con su estímulo continuo me permite proseguir la difícil y eterna tarea del aprendizaje.

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
ISBN: 84-7351-157-3
Depósito legal: M. 16.084 - 1982
Imprime: Rumagraf, S. A. - Nicolás Morales, 34 - Madrid-19

PROLOGO

Las Comunidades Europeas tienen en la actualidad más de un cuarto de siglo de existencia. El número de sus países miembros ha pasado de seis a diez, esperándose otras nuevas adhesiones; más de sesenta Estados pertenecientes al Tercer Mundo son hoy día asociados a las Comunidades Europeas; la amplitud de las cuestiones que en su contexto reciben un tratamiento común se ha visto sustancialmente aumentada, lo mismo que ha ocurrido con el número de reglamentaciones, decisiones y sentencias emanadas de las instituciones comunitarias; finalmente, un lazo directo con las opiniones nacionales ha venido a asegurarse a partir de la elección del Parlamento por sufragio universal.

Para un Estado que en la actualidad desea adherirse a un conjunto tan impresionante, la firma de un compromiso debe ir precedida de la toma en consideración de todas las implicaciones que de tal operación van a derivarse para muy diversas materias. La continuidad del «acquis» comunitario no se limita únicamente a la definición y a la organización del mercado común, sino que se extiende asimismo, a la formulación y a la aplicación de distintas políticas comunes (agricultura, transporte, regiones, monetaria, etc.), a la edificación de un orden jurídico de superposición y al respeto de la competencia y de la práctica de las instituciones comunitarias. Además, los Estados miembros, no sólo están encargados de la aplicación del derecho comunitario bajo el control y, eventualmente, bajo la coacción jurídica constrictiva de los órganos comunitarios, sino que también dichos Estados, en materia de sus propias prerrogativas, son invitados a armonizar y a aproximar sus legislaciones, sus reglamentaciones y su práctica administrativa, en cuanto que todo ello pueda tener alguna incidencia sobre el mercado común.

Por tanto, y especialmente en España, en donde se desarrolla

un movimiento tendente a procurar la adhesión a las Comunidades, resulta de una utilidad extrema el que sean conocidas las técnicas jurídicas que permiten a ese derecho comunitario aparecer, constituirse y extenderse, recibiendo aplicación directa en los sistemas nacionales y afectando a las disposiciones nacionales en todas y cada una de las materias de atribuida competencia comunitaria.

Estas cuestiones se encuentran lejos aún de haber sido completamente investigadas, tanto a nivel europeo como a nivel nacional. Así, pues, deben ser considerados como particularmente bienvenidos todos los trabajos que puedan contribuir a un mejor y más profundo conocimiento de la imbricación del sistema comunitario y de los sistemas nacionales. Esta consideración es cierta particularmente para el caso de España, en la medida en que este país se aproxima al período final de las negociaciones activas, con el fin de lograr su adhesión a la Comunidad.

Tales son las razones por las cuales los dos estudios sobre el Derecho Administrativo comunitario y sus implicaciones con el Derecho español, presentados por el profesor Carlos Francisco Molina del Pozo, deben ser tenidos como particularmente bienvenidos. Sería deseable que tanto estos trabajos, como el conjunto de las enseñanzas que hoy día están consagradas a las Comunidades Europeas en las Universidades españolas, contribuyan a la formación de buenos negociadores, conocedores de los procedimientos, reglamentaciones y usos comunitarios, al tiempo que posibiliten la obtención y el mantenimiento, en beneficio de España, del lugar que este país merece en el concierto de las naciones de Europa occidental.

ALAIN PLANTEY

Consejero de Estado.
Secretario General adjunto de la
Unión de Europa Occidental

NOTA PRELIMINAR

Con el horizonte de la adhesión del Estado español a las Comunidades Europeas se culmina una fase importante de nuestro camino hacia la implantación total y definitiva de un sistema plenamente democrático, al uso de las demás democracias occidentales. El hecho de la integración en la Europa Comunitaria constituirá un fuerte espaldarazo a la consolidación del proceso democrático español. Sin embargo, aunque la larga marcha hacia la integración en las Comunidades parece estar caracterizada por su irreversibilidad, son muchos los aspectos, no sólo económicos, sino también de índole estrictamente jurídica, los que se verán afectados considerablemente como consecuencia del proceso de adhesión actualmente en curso.

En general, una gran parte del Derecho español sentirá las incidencias de la integración del Estado en las Comunidades Europeas, y ello dadas las características que definen el contenido y los principios informadores del ordenamiento jurídico comunitario. Aspectos muy concretos, tanto del Derecho público como del Derecho privado español se van a ver afectados por el hecho de la integración en la Comunidad. Por esta razón, conviene desde ahora que se empiecen a analizar algunos de los aspectos, a fin de tratar de buscar soluciones a los diferentes problemas de adaptación y recepción de otro orden jurídico que, obviamente, irán surgiendo en nuestro Derecho. La doctrina debe tomar conciencia del hecho de la adhesión y estudiar las consecuencias que de tal puedan derivarse. Consecuentemente, a cada parcela de nuestro Derecho corresponde la tarea de plantear y estudiar todas y cada una de las cuestiones que surgen en torno al hecho de la integración del Estado español en la Europa Comunitaria.

En este sentido, y dadas las características que son definatorias del ordenamiento jurídico comunitario, el Derecho Mercantil, La-

boral, Fiscal español, etc., se verán claramente implicados por la adhesión a la Comunidad. En efecto, temas como el Derecho de patentes y marcas, el de las Sociedades Anónimas, el de la Seguridad Social, el tema impositivo (Impuesto sobre el Valor Añadido), etc., han de estudiarse a partir de ahora con el telón de fondo de nuestra incorporación a esa Europa comunitaria en la que dichos aspectos del Derecho se encuentran perfectamente sometidos a una específica regulación, la cual forma parte del denominado genéricamente orden jurídico comunitario, siendo que dicho orden ha de ser asumido y alcanza pleno vigor en el interior de todo Estado miembro, y, por tanto, de España desde el momento en que el Acta de adhesión a la Comunidad comience a producir sus efectos, con lo que se señalará el instante desde el que se hará efectiva nuestra incorporación a la Comunidad Europea.

Lo que quizás actualmente se aprecie por el observador como algo propio del Derecho Internacional Público o Privado, quedará convertido sustancialmente en parte integrante del ordenamiento jurídico interno español (art. 96, núm. 1 de la Constitución), pasando a ser específico de otras ramas del Derecho público y privado. Hay que partir del hecho de que el ordenamiento jurídico comunitario no es en absoluto Derecho Internacional exclusivamente, sino que abarca la totalidad de las áreas en que la doctrina viene distinguiendo, tradicionalmente, el Derecho interno de cada país. Así, pues, aunque tenga su origen en los Tratados de París y de Roma, constitutivos de las Comunidades Europeas, el Derecho que emana de sus órganos, que representan la estructura también tradicional de la tripartición de los Poderes del Estado, es un conjunto de normas jurídicas que, desde su publicación, quedan insertas y son aplicables en el interior de cada Estado miembro, formando parte integrante del ordenamiento jurídico interno o nacional de cada uno de esos Estados.

En este orden de cosas, también puede predicarse cuanto llevamos dicho de otra rama del Derecho público español, como es el Derecho Administrativo. Esta parte de nuestro Derecho público es hoy día tan amplia y goza de tanta importancia que, lógicamente, no puede permanecer al margen del resultado que se deriva de la adhesión de España a la Europa Comunitaria. Son numerosas las implicaciones que tal adhesión supondrá para el conjunto del ordenamiento jurídico administrativo español. Precisamente por su complejidad, serán muchas las facetas del Derecho Administrativo que están afectadas por el ordenamiento ju-

rídico comunitario. Por citar tan sólo algunos ejemplos, el Derecho Administrativo español habrá de dar respuesta a cuestiones tan importantes como las fuentes y su jerarquía, la Administración consultiva, los conflictos de competencias que surjan entre la Administración comunitaria y las Administraciones Central y Regional españolas, función pública, medio ambiente y, en general, todas las intervenciones de la Administración en la economía, etc. De este modo puede apreciarse la enorme trascendencia que supone el proceso de acercamiento de España a las Comunidades Europeas para el encaje, ya muy próximo, del Derecho Administrativo español con el Derecho comunitario.

Como tuve la oportunidad de mantener, hace ya algún tiempo, en mi trabajo «El Derecho Administrativo español y su progresiva armonización con el ordenamiento jurídico comunitario», publicado en el núm. 1 del año 1980 de la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, para que tal encaje y adaptación se lleve a cabo, sin que se produzcan traumas en el desarrollo de la vida social y jurídica a nivel interno del Estado español, se hace preciso desde ahora ir buscando los mecanismos que de forma más idónea puedan ser de utilidad al logro de las finalidades pretendidas. Para ello es preciso que la doctrina, como antes decía, tome conciencia clara del evento y dedique gran parte de su esfuerzo a reconducir el proceso de armonización y asimilación necesario. Y es que, ya aludía antes, las incidencias que afectarán al Derecho Administrativo español presentan una naturaleza y un contenido bastante complejo, dada la amplitud y complejidad del propio ordenamiento jurídico administrativo español y del Derecho comunitario. Así, pues, y de la misma manera que en todos los países de la actual Comunidad se observa, cabe hablar de un Derecho Fiscal comunitario, de un Derecho Mercantil comunitario, de un Derecho Procesal comunitario, etc., y, cómo no, también de un Derecho Administrativo comunitario, el cual presenta un ámbito enormemente amplio, alcanzando una propia entidad dentro del Derecho Administrativo, interno o nacional, de cada país miembro de la Comunidad. En este orden de cosas, nuestra doctrina no puede volver la espalda a esa realidad descrita, sino, más bien, comenzar a ocuparse ya de los distintos temas y cuestiones que constituyen esa parte de la disciplina.

Si se tienen en cuenta las relaciones que se constatan entre el Derecho interno de cualquier Estado y el Derecho comunitario, podrá apreciarse que el Derecho Administrativo, como una de las

principales manifestaciones del ordenamiento jurídico interno en cada Estado, se encuentra implicado de modo muy directo por el desarrollo normal de la vida y el entorno comunitario, con lo cual, hasta su propio contenido, se ve alterado con referencia a otros momentos históricos ya superados y en los que las actitudes individualistas y nacionalistas de los distintos Estados, le hacían ocuparse tan sólo de regular la vida jurídica interna y exclusiva de su área de influencia. Sin embargo, en la actualidad, el Derecho Administrativo es y se configura como algo más que eso simplemente. Como pone de relieve el profesor Nieto en su trabajo «La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo», publicado en la *R.A.P.*, núm. 76, pág. 13, el Derecho no es únicamente lo que aparece en el *Boletín Oficial del Estado*, sino también lo que se aplica por los Tribunales; y la característica fundamental del Derecho Administrativo es su enorme vinculación a la realidad social de cada momento, su deber de adaptación a la época en la que se desarrolla. El Derecho Administrativo, precisamente por hallarse en constante vinculación con la realidad social que le circunda, habrá de ir cambiando continuamente para acomodarse a las nuevas necesidades que van surgiendo; de esta manera, el Derecho Administrativo experimentará un proceso evolutivo de carácter constante e ininterrumpido al transcurrir de los años; por ello, la formulación definitiva del Derecho Administrativo aparece como algo que se opone a la concreta realidad de cada momento histórico. Los continuos cambios que se originan en el medio social harán perfeccionable el concepto de Derecho Administrativo, ya que aquéllos irán provocando mutaciones en la vida misma, que se reflejarán de modo instantáneo en los caracteres que configuren una definición válida en cada momento de la disciplina, y en este sentido no sólo variarán las técnicas y los procedimientos aplicables, sino que las innovaciones afectarán también a la propia sustancia, a la misma esencia del Derecho Administrativo.

Pues bien, esto es precisamente lo que se está produciendo ahora en el Derecho Administrativo español con relación, o mejor, debido a la circunstancia de la próxima integración del Estado español en las Comunidades Europeas; en tal sentido, el momento que le espera al Derecho Administrativo español, y que ya comienza a sentir de cerca, es el de llevar a cabo una progresiva, pero segura, aproximación al ordenamiento jurídico comunitario, y ello debiera ser así para tratar de evitar los graves problemas que

en breve pueden plantearse al tiempo de la adhesión. La armonización de ambos ordenamientos jurídicos en todas y cada una de sus facetas o aspectos tiene que realizarse no de un golpe, sino de manera reposada, adecuando nuestros principios y métodos a los que, desde hace años, se vienen utilizando en el ámbito comunitario obteniéndose importantes resultados, de tal suerte que, como ya decíamos, no se lleguen a producir fuertes traumas en el proceso mismo de la integración global, sino que éste se vaya concluyendo de forma suave y racionalizada.

Para lograr el resultado descrito, considero indispensable el cauce, ya apuntado por autores como Nieto y Muñoz Machado desde sus respectivos trabajos «La discutible supervivencia del interés directo», en *REDA*, núm. 12, y «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», en *R. A. P.*, núm. 84, de la participación del ciudadano como técnica propicia de la intervención directa del administrado en las tareas tradicionales encomendadas en exclusiva a la Administración; es decir, también aquí, a la hora de ir forjando un Derecho Administrativo español en consonancia con el orden comunitario, se hace precisa la actuación de los ciudadanos ya que, de ese modo, éstos habrán contribuido a formar y controlar directamente una trascendental decisión que afecta al interés general, como es la de consolidar la plena vinculación de nuestro país a la Europa democrática que empezó a partir de 1945.

En consecuencia, y según se desprende de los Tratados fundacionales comunitarios y de toda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad, el Derecho Administrativo vigente en el interior de cada Estado miembro de la Comunidad habrá de someterse en todo momento a la normativa del contexto comunitario. De otra manera, el Derecho Administrativo comunitario, como cualquier otro Derecho en general que derive de los órganos institucionales comunitarios, prima sobre el Derecho Administrativo concreto y específico vigente en cada Estado miembro. Todo ello significa que, en el plazo de unos cuantos años, el Derecho Administrativo español habrá de adaptarse en gran medida al que regula las relaciones jurídicas intracomunitarias, acatando e incorporando los procedimientos por éste elaborados y las normas que establezca. El Derecho Administrativo de la Comunidad pasará a formar parte principal de nuestro ordenamiento jurídico administrativo, de forma que los principios y normas que lo integran quedarán por encima y serán prioritarios respecto a los

principios y normas que en la actualidad informan nuestro vigente Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo comunitario será, pues, el techo de la normativa jurídica que configure nuestro ordenamiento administrativo en una amplia serie de materias. En base a ello, estimo fundamental el estudio por parte de la doctrina del Derecho Administrativo comunitario en sus distintos aspectos y manifestaciones, ya que habrá de ser tenido, a partir de ahora, muy en cuenta con el fin de procurar y facilitar al máximo la complicada tarea que culmine con la integración del Estado español en las Comunidades Europeas.

Teniendo presente todo el planteamiento hasta ahora expuesto podrá comprenderse el concepto de Derecho Administrativo que vengo propugnando desde hace algunos años. Mi interés estriba en conectar la problemática de los distintos aspectos que quedan bajo la órbita del Derecho Administrativo español con la realidad del orden jurídico comunitario, y en concreto con la normativa positiva que en la Comunidad regula esos distintos aspectos o vertientes que caen dentro del marco de nuestra disciplina. En este sentido, considero el Derecho Administrativo como el conjunto de normas y principios del Derecho público que, de forma dinámica, regulan las relaciones de las Administraciones públicas entre sí y con los particulares, a fin de encauzar jurídicamente en cada momento el proceso de evolución continua que supone el cambio social dentro del contexto nacional o interno y del supranacional o comunitario.

Así, pues, intencionadamente he querido titular el conjunto de los dos trabajos que en este libro se contienen como estudios de Derecho Administrativo comunitario, dado que el lector encontrará en cada uno de ambos un aspecto muy concreto del Derecho Administrativo español, que se viene a conectar y a analizar a la luz del ordenamiento jurídico comunitario. Así, sucesivamente se van a examinar dos géneros típicos de cuestiones que se ven afectados por el hecho de la integración del Estado a la Europa comunitaria. Por una parte, se expondrán algunas de las cuestiones que afectan directamente al tema de las fuentes de nuestra disciplina, estableciéndose el juego relacional entre ordenamiento interno y comunitario, y, por otra parte, se procederá a estudiar el tema de las Autonomías regionales españolas y toda su problemática frente a la integración del Estado español en las Comunidades Europeas. Por tanto, como puede observarse, se trata de dos cuestiones que típicamente se encuadran dentro del análisis más puro

de la doctrina administrativista de nuestro país, pero que, sin embargo, al parangonarse con el futuro de la adhesión a la Comunidad, se verán afectados, al igual que otros muchos, por tal decisión, con lo que le corresponde al administrativista su estudio y análisis a fin de ir buscando soluciones a los problemas que se presenten, o simplemente para ir encauzando armoniosamente las posibles diferencias que pudieran apreciarse entre ambos ordenamientos jurídicos.

CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO

PRIMERA PARTE

**Derecho interno y
Derecho comunitario**

I) INTRODUCCION

Si todo transcurre por sus cauces normales y no surgen elementos distorsionadores del proceso en marcha desde 1977, España se convertirá en Estado miembro de pleno derecho de las Comunidades Europeas a partir del 1 de enero de 1984. Este hecho, que sin duda marcará un hito en la historia más reciente de nuestro país, vendrá acompañado de una serie de connotaciones de variado carácter, entre las que hay que destacar y no olvidar las que se refieren a los aspectos eminentemente jurídicos. En efecto, además de las claras implicaciones políticas y económicas que la adhesión a las Comunidades Europeas conlleva para la joven democracia española, factores de contenido esencialmente jurídico van a derivarse de la culminación de tal proceso orientado a la adhesión. Esta es la razón que nos lleva ahora a insistir una vez más en la auténtica y urgente necesidad de emprender la senda del estudio acerca de determinadas cuestiones, que van a presentar en breve una importancia capital para el ordenamiento jurídico español. En este sentido, el Derecho comunitario habrá de ser absorbido y asimilado por el Derecho interno español, al tiempo que habrá de aceptarse la primacía de aquél sobre éste. Naturalmente, el fenómeno apuntado requiere de un análisis previo que estudie la realidad del mismo a la luz de la experiencia que se nos ofrece en otros países ya hoy miembros de la Europa comunitaria.

Como ya dijimos hace algún tiempo (1), la aceptación del principio introducido por el Tratado de Roma, en virtud del cual se impone la primacía del Derecho comunitario sobre los distintos

(1) Vid. MOLINA DEL POZO, Carlos F.: "El Derecho Administrativo español y su progresiva armonización con el ordenamiento jurídico comunitario", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XLVI, número 1, año 1980, pág. 100.

ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, vendrá a significar en el supuesto español que el orden jurídico, en general, y el Derecho Administrativo, en concreto, debe buscar cauces nuevos que le identifiquen con el conjunto de la normativa vigente en materia administrativa en el seno de la Administración Pública comunitaria. Dicho proceso requiere tiempo, además de un esfuerzo común por parte de la doctrina a fin de ordenar nuestras actuales instituciones y métodos, al tiempo que encaminarlos a través de criterios válidos tendentes a alcanzar la consolidación de la integración formal de los diferentes ordenamientos jurídico-administrativos de los doce países que constituirán las Comunidades Europeas ampliadas. Los aspectos jurídicos de ese proceso han de ser suficientemente conocidos y perfectamente asimilados por nuestra doctrina, dado que los efectos de la integración en la Comunidad, habrán de incidir tanto en la organización como en el funcionamiento de la Administración española, siendo que tales incidencias afectarán al Derecho Administrativo español, presentando una naturaleza y un contenido bastante complejo. Así, pues, para que todo el conjunto de adaptaciones necesarias se lleve a cabo, sin que se produzcan demasiados traumas en el desarrollo de la vida social y jurídica a nivel interno del Estado español, se hace preciso desde ahora ir buscando los mecanismos que, de forma más idónea, puedan ser útiles para el logro de las finalidades pretendidas.

II) EL ORDENAMIENTO JURIDICO INTERNO

Hay que partir del hecho de que, por mucha integración política y económica que un país pretenda realizar con un grupo de países, en su interior siempre existe un ordenamiento jurídico en vigencia, ordenamiento al que será preciso atender, aunque sólo fuese con el ánimo puesto en las modificaciones que hubiesen de operarse en el mismo. Cada Estado miembro de la Comunidad posee, lógicamente, un conjunto de normas y principios que son los rectores de su actividad interna, y que, desde el momento en que se inicia la integración con los demás Estados, ha de conjugar todo ese conjunto jurídico con otro más amplio que será el vigente comúnmente en el interior de todos los miembros de esa Comunidad. Sin embargo, las características propias de cada país han de continuar siendo tenidas en cuenta con toda su vigencia

por el conjunto integrado, y así, cada Estado miembro, al menos hasta que no se realice la pretendida unión política de Europa, mantendrá su tradicional orden jurídico interno, aunque, eso sí, atendiendo en la medida de lo posible al contexto supranacional en el que parte considerable de sus actividades se encuentran desarrolladas, y procurando unificar criterios para la adopción de decisiones comúnmente aplicables en el interior de todos y cada uno de los Estados adheridos. En cualquier caso, ese ordenamiento jurídico interno habrá necesariamente de no contradecir las normas y principios informadores de la Comunidad, es decir, en este particular, cabe perfectamente hablarse de que las Comunidades Europeas ofrecen una estructura organizativa de tipo federal en la que, por cesión de parte de las soberanías de los distintos países miembros hacia la Comunidad, ésta arbitra, con el auxilio de todos, una normativa jurídica que está por encima de la propia a nivel estatal o nacional, habiéndose de respetar ese contenido supranacional a la hora de establecer y promulgar normas en el interior del Estado adherido.

Por tanto, el ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, desde que se es parte de la Comunidad, habrá de orientarse y remodelarse en el sentido de no contradecir los intereses comunes manifestados en los Tratados constitutivos y en el Derecho Derivado. Así, pues, habrá de atenderse a esto último siempre que se quiera dictar cualquier tipo de norma positiva en el contexto nacional, ya emanen éstas del Parlamento, del Gobierno o de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en el caso concreto de España.

1) *Las normas emanadas del Parlamento*

En uso de la potestad legislativa atribuida al Parlamento, éste podrá dictar normas jurídicas de elevada jerarquía, pero que no podrán ir en contra en ningún caso de los grandes principios que inspiran los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, y ello desde el instante mismo en que entre en vigor el Acta de Adhesión de nuestro país a la Europa Comunitaria. Este dato es importante, y de hecho cabe afirmar que el Parlamento ya viene previendo esa situación próxima desde hace tiempo, tratando de buscar e implantar el modelo jurídico comunitario en el mayor número de ocasiones en que tiene que elaborar una ley en su seno para aplicación nacional. Es decir, se viene produciendo un progresivo acercamiento al marco legal vigente comúnmente en los

países miembros de la Comunidad, teniéndose siempre bastante en cuenta la ya próxima integración de España en la Europa comunitaria.

En cualquier caso, a partir de la entrada efectiva como país miembro de pleno derecho, el Parlamento español, al igual que todos los Parlamentos de los restantes países comunitarios, se convertirán en órganos asamblearios legislativos con competencias equivalentes a las ostentadas en los sistemas de corte federal por los Parlamentos de los Estados federados, con lo cual habrán de verse recortadas muchas de sus posibilidades de legislar sobre temas o cuestiones que corresponderán a los órganos legislativos competentes de la Comunidad Europea, en base a la cesión de soberanía a dichos órganos institucionales por parte del Estado español. Así, pues, el Parlamento continuará elaborando y aprobando leyes de valor interno nacional, pero que nunca podrán atender a lo preceptuado por los órganos legislativos comunitarios. En este sentido se constata el valor inferior de nuestro Parlamento en relación a los órganos de decisión de la Comunidad y, sobre todo, a los principios y al espíritu que se contiene en los Tratados fundacionales. Tanto la Constitución como las leyes orgánicas y ordinarias habrán de sintonizar perfectamente y en todo momento con esos principios constitucionales supranacionales y con las normas jurídico-positivas que de ellos se deriven.

a) *La Constitución*

La pirámide que refleja la jerarquía normativa en España se encuentra en la actualidad perfectamente determinada, siendo que nuestra Constitución de 1978, suprema norma vigente y fuente de la que se van a derivar las restantes reglas que conforman el ordenamiento jurídico español, contiene en su articulado la variada gama de normas jurídicas que pueden emanar de los diferentes órganos con reconocida competencia, así como su carácter dentro del conjunto que significa la estructura jurídica existente y de aplicación dentro del territorio del Estado español. Así, pues, el marco en el que se encierra el compendio de normas que tienen como ámbito de aplicación el total del Estado, aparecen perfectamente claras y delimitadas a cualquier nivel que se escoja.

Pues bien, cabe afirmar que la ley constitucional es aquella que contiene los principios básicos que inspiran la convivencia política del país estando por encima de cualquier otra categoría legal

dentro del respectivo ámbito territorial. Así, pues, se derivan las siguientes características que definen la Ley Constitucional:

- Son normas programáticas que inspiran la restante actividad legislativa del Estado.
- Ostentan el máximo rango en la jerarquía normativa.
- No puede ser modificada más que en circunstancias excepcionales y por procedimientos excepcionales.

De otra parte, y como ahora veremos, la Constitución española perfila un régimen político, tanto en su parte orgánica como en lo referente al reconocimiento de derechos y libertades y sus garantías, perfectamente homologable con el existente en las democracias occidentales europeas (2), y ello es así si se tienen en cuenta tanto los propósitos políticos como la propia naturaleza del proceso de reforma; además, el régimen político que se refleja en la Constitución adopta sus principales mecanismos de fuentes constitucionales europeas de origen diferente (3). La Ley Fundamental alemana de 1949 contiene en sus artículos 24, párrafo 1; 25, y 100, párrafo 2, una referencia explícita al reconocimiento de la primacía del Derecho Internacional general sobre los restantes Derechos; asimismo, dicha ley autoriza a la Federación para que pueda transferir derechos de soberanía a las distintas instituciones internacionales, utilizándose para ello la vía legislativa. Sin embargo, debido a la enorme influencia de las ideas dualistas y a la existencia de un control de la constitucionalidad de las leyes, la cuestión relativa a las relaciones del Derecho Comunitario y del Derecho interno son bastante controvertidas en este país. Pero en España ¿cómo incidirán estas cuestiones a partir de la adhesión? Para dar respuesta a la cuestión se hace preciso acudir al propio articulado de la Constitución, y, en concreto, a los que ésta dedica a los Tratados internacionales.

Efectivamente, el artículo 93 determina que mediante una ley orgánica pueda autorizarse la celebración de Tratados por los que se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias que se deriven de la Constitución. Este

(2) Vid. DE VEGA, Pedro: "Los órganos del Estado en el contexto político institucional del proyecto de Constitución", en la obra *La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Arnaldo Foru, Bologna, 1978, pág. 9.

(3) Vid. APARICIO, Miguel A.: *Introducción al sistema político y constitucional español*, Ariel, Barcelona, 1980, pág. 54.

precepto parece estar redactado pensando en la próxima incorporación española a las Comunidades Europeas. En cualquier caso, corresponderá a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los aludidos Tratados, así como de todas las resoluciones que emanen de los organismos internacionales o de los organismos supranacionales que sean titulares de la cesión referida. Pero dejemos ahora tan sólo planteada esta cuestión, puesto que habremos de tener oportunidad más adelante de volver a incidir sobre ella (4). Por su parte, el artículo 94 especifica que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de Tratados requiere la autorización previa de las Cortes Generales, en el caso en que se trate de Tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, o que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución. De aquí puede deducirse la no necesidad de celebración de referéndum nacional a efectos de aprobación de los Tratados comunitarios. Por otro lado, la redacción del artículo 95 induce a pensar que es posible celebrar un Tratado internacional en el que se contengan estipulaciones que sean contrarias a la Constitución, si bien para ello se exige la previa revisión constitucional, siendo, además, que ese carácter de inconstitucionalidad lo determinará el Tribunal Constitucional a requerimiento del Gobierno o de cualquiera de las Cámaras. Finalmente, y según se desprende del artículo 96, los Tratados formarán parte del ordenamiento jurídico interno español desde el instante en que sean publicados, estableciéndose que sus disposiciones no podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas sino en la forma prevista en los propios Tratados, de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional, remitiéndose el presente artículo, en cuanto a procedimiento de renuncia de los Tratados, a lo estipulado en el artículo 94 del texto constitucional. Por consiguiente, no parece necesario que se produzcan demasiadas modificaciones a nivel constitucional de cara a la próxima integración de España en las Comunidades Europeas, lo que no significa, en absoluto, la ausencia de progresivas adaptaciones del Derecho interno español al Derecho comunitario, a fin de que las

(4) Se volverá sobre el mismo tema, para profundizar en el mismo, en el momento en que nos refiramos concretamente a la adopción del orden comunitario por el Derecho interno, dentro del párrafo IV del presente trabajo, que vendrá dedicado a las relaciones entre ambos ordenamientos jurídicos.

futuras diferencias entre ambos vayan reduciéndose ya antes, incluso, de la plena integración (5).

b) *Las leyes orgánicas*

Este tipo de normas constituyen una categoría intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria, y ello en base al principio de jerarquía, tradicionalmente aceptado por la mayoría de nuestra doctrina (6), si bien es cierto que, en la actualidad, cada vez aumenta el número de autores que defienden un criterio distinto, que encuentra su fundamento en la no diferenciación de las leyes orgánicas como superior categoría jerárquica respecto a las leyes ordinarias (7).

En nuestra opinión, la cuestión ha de centrarse en torno al tenor del artículo 81 de la Constitución, según el cual serán leyes orgánicas: 1) las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas; 2) las que aprueben los Estatutos de Autonomía; 3) las que aprueben el régimen electoral general; 4) las restantes que se prevén en la Constitución. Es decir, hay una serie de materias que la Constitución reserva su regulación a la categoría de leyes orgánicas. También es cierto que el texto constitucional exige para aprobar, modificar o derogar las leyes orgánicas la mayoría absoluta del Congreso a la hora de llevar a cabo la votación final sobre el conjunto del proyecto. Esto supone la existencia de un plus como requisito aplicable a ese tipo de normas. Así, pues, parece evidente que existe diferenciación

(5) Vid. MOLINA DEL POZO, Carlos F.: *Derecho Administrativo español y su progresiva armonización con el ordenamiento jurídico comunitario*, op. cit., pág. 113. Sobre el proceso de redacción del definitivo texto constitucional en orden a la parte del articulado que comentamos, relativa a los tratados internacionales, vid. págs. 112 y 113 de nuestro referido trabajo.

(6) Apoyan desde sus inicios esta tesis, entre otros, y sólo a modo de ejemplo: GARRIDO FALLA: "Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria en el proyecto de Constitución", en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978; GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 851 y sigs; SOSA WAGNER: "Aproximación al tema de las Leyes Orgánicas", en la *Revista Española de Derecho Administrativo (R.E.D.A.)*, núm. 21, pág. 202; Díez PICAZO: "Constitución y fuentes del Derecho", en la *Revista Española de Derecho Administrativo (R.E.D.A.)*, núm. 21, pág. 194.

(7) Son defensores de esta postura, entre otros: LINDE PANIAGUA: "Ley y reglamento en la Constitución", en *Lecturas sobre la Constitución Española*, U.N.E.D., Madrid, 1979, vol. I; GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*; VILLAR PALASÍ: "El principio de jerarquía de las normas según la nueva Constitución", en *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, vol. III, pág. 2093.

entre leyes orgánicas y el resto de las normas emanadas del Parlamento, aunque, si se quiere, la diferencia sea cuantitativa y no cualitativa. Por tanto, si se sigue el tradicional criterio diferenciador del principio de la jerarquía normativa, es claro que la ley orgánica se encuentra entre la Constitución y la ley ordinaria (8). Pero el problema es otro, y debe plantearse en unos términos diferentes, luego de admitir que el texto constitucional ha alterado sustancialmente —como estima T. R. FERNÁNDEZ— la estructura tradicional de nuestro ordenamiento jurídico al situar junto al principio de jerarquía, que era el que presidía, otro principio, el de competencia *ratione materiae*, que desde ahora va a ir al unísono de aquél. Como señala el autor citado, es en este segundo principio en donde se reside la clave de la explicación, ya que «opera a partir del acotamiento y consiguiente separación de ámbitos competenciales diferentes cuyo tratamiento se reserva a órganos y procedimientos determinados con exclusión de todos los demás posibles» (9). Así, pues, y en base a la reserva que formula la propia Constitución, la ley ordinaria no puede regular determinadas materias que aquélla aparta a la exclusividad de una ley orgánica, pero no podrá hacerlo como mantiene T. R. FERNÁNDEZ (10), no ya porque su rango normativo sea inferior al de la ley orgánica, sino más bien porque la Constitución le prohíbe taxativamente el acceso a las materias que su artículo 81 enuncia, porque el legislador ordinario carece, en definitiva, de competencia *ratione materiae* para ello.

La importancia de la concepción de las leyes orgánicas es grande en el contexto del tema que en general aquí nos ocupa, puesto que no debe olvidarse que el legislador español habrá, en su momento, de discutir y aprobar una ley orgánica por la que el Estado español se adhiera a las Comunidades Europeas, tal como veíamos exigía el articulado de nuestra Constitución. Cosa distinta será de qué tenor haya de formularse la referida ley orgánica y qué aspectos fundamentales deba contener al objeto de que no se produzcan demasiados conflictos en el momento de nuestra ade-

(8) Como estima T. R. FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1980, pág. 79: "Efectivamente, las leyes orgánicas plantean un problema a resultas de la rigidez formal de que las ha rodeado la Constitución, y es el de su invulnerabilidad por la ley ordinaria, que, en principio, habría de ser calificada de inconstitucional si pretendiera reformar o derogar aquélla."

(9) Vid. T. R. FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, op. cit., pág. 80.

(10) T. R. FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas...*, op. cit., pág. 80.

cuación al ordenamiento jurídico comunitario. Pero, como hemos dicho anteriormente, de ello nos ocuparemos con más detalle en otro párrafo de este mismo trabajo.

c) *Las leyes ordinarias*

Puede decirse que son leyes ordinarias aquellas normas emanadas de la actuación normal de las Cortes Generales, las cuales, como se sabe, ejercen la potestad legislativa del Estado, pudiendo delegar en las Comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley (11). Por tanto, al residir la potestad legislativa en el Parlamento, tan sólo éste podrá dar nacimiento a las leyes ordinarias.

Si bien la iniciativa legislativa puede corresponder al Gobierno, al Congreso y al Senado (12), también se reconoce dicha iniciativa a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y al pueblo, una vez cumplidos ciertos requisitos (13). Así, los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una Exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para que el órgano legislativo pueda pronunciarse sobre ellos (14). Una vez aprobado un proyecto de ley ordinaria por el Congreso de Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de esta Alta Cámara (15). En el plazo de quince días, el Rey sancionará las leyes aprobadas por las Cortes Generales y las promulgará, y ordenará su inmediata publicación.

Así, pues, y dada la gran importancia que va a tener en un futuro la actuación del Parlamento español para dictar o, mejor, desarrollar las directrices comunitarias, como veremos más adelante, una vez emitidas por los órganos competentes de la Comunidad Europea, es menester que nuestro órgano legislativo vaya conociendo la legislación comunitaria para luego, desde el momento de la adhesión, poder adecuar la normativa positiva española a la comunitaria. Leyes ordinarias serán las que hayan de venir a desarrollar los principios contenidos en los Tratados fun-

(11) Art. 66, núm. 2, y art. 75, núm. 2, de la Constitución.

(12) Art. 87, núm. 1, de la Constitución.

(13) Art. 87, núms. 2 y 3 de la Constitución.

(14) Art. 88 de la Constitución.

(15) Art. 90, núm. 1, de la Constitución.

dacionales de las Comunidades, así como la aplicación de una parte del Derecho derivado.

2) *Las normas dictadas por el Gobierno*

Junto al concepto de ley formal surge históricamente el de ley material, entendiéndose por tal toda norma general y obligatoria dictada por el Poder Ejecutivo. Vendrán a tener este carácter, además de las leyes materiales que el Ejecutivo dicta en razón de su competencia propia, como son los reglamentos, aquellas otras que dicta en sustitución del poder legislativo, como son los Decretos-Ley y los Decretos Legislativos o legislación delegada.

Así, pues, dentro de las disposiciones con rango de ley, hay que aludir, junto a las leyes emanadas del poder legislativo, a otras disposiciones que dicta el Ejecutivo y que, sin embargo, tienen valor de ley formal. Por tanto, se trata de normas que, de por sí, son reglamentos dictados por el Gobierno, pero que, de modo excepcional, valen como si fueran leyes.

Pues bien, igual que ocurría en el caso de las normas emanadas directamente del órgano legislativo nacional, también las disposiciones que emanen del Ejecutivo, sea cual sea su rango, habrán de estar en total consonancia con las normas y principios que inspiran el ordenamiento jurídico comunitario, siendo preciso que las normas de carácter nacional no se opongan en ningún momento a las propias comunitarias. El Gobierno, pues, habrá de tener siempre muy en cuenta todo el Derecho derivado, así como el espíritu de los Tratados fundacionales, a fin de no incurrir en vicio que pueda ser recurrido ante las instancias jurisdiccionales comunitarias, y ello tanto cuando haga uso de la potestad reglamentaria que tiene atribuida constitucionalmente como cuando dicte disposiciones equiparadas a las leyes ordinarias.

a) *Los Decretos-Leyes*

La técnica jurídica de elaboración de los Decretos-Leyes no tiene parangón en el ordenamiento comunitario. A partir del aserto puede estimarse, una vez más, la necesidad que hay de que el Gobierno, al hacer uso de dicha técnica, no incluya en su contenido regulación de materias que puedan oponerse ni a los Tratados ni al Derecho derivado. Esto es así debido a que, al gozar el Decreto-Ley de un valor equiparable al de ley formal ordinaria y tener ésta que adecuarse en todo momento al orden comunitario, lógico

es pensar que, si bien no existe como tal la posibilidad de utilizar el Decreto-Ley en la órbita comunitaria, sí que siempre, cuando del mismo se haga uso a nivel interno de cada país miembro, se habrá de atender al contexto común de la legislación.

En cuanto se refiere al Decreto-Ley en España, puede afirmarse que, aunque la posibilidad de su utilización sea excepcional, cuando se dicta se hace obviamente y, en la gran mayoría de los supuestos, por razones eminentemente políticas. En nuestra opinión, son motivos políticos los que guían la aparición de un Decreto-Ley, y ello se nos antoja inoportuno y síntoma del no ejercicio correcto del principio de legalidad, incurriéndose, en ocasiones —incluso en la actual etapa democrática—, en un claro *detournement de pouvoir*. Aunque la Constitución se ocupe de regular su uso sólo para casos en que se den supuestos excepcionales, lo cierto es que se recurre a la técnica del Decreto-Ley con demasiada frecuencia y para regular aspectos que no encajan en lo estrictamente excepcional, y ello pese al control *a posteriori* que corresponde al Parlamento, piénsese que en éste hay que contar con el juego de las mayorías partidistas. El Gobierno puede dictar normas con fuerza de ley sin previa delegación del Parlamento en supuestos excepcionales, y entonces estaremos en presencia de Decretos-Leyes. Estas son las razones que dieron origen a las disposiciones del Ejecutivo con fuerza de ley, y que actualmente se continúan utilizando como fundamento teórico. Sin embargo, en la práctica, estas disposiciones se utilizaban, y se continúan utilizando, como vía de escape de la exigencia de que determinadas materias sean reguladas mediante ley formal.

En la teoría, se entiende por Decreto-Ley toda norma con rango de Ley que emana, por vía de excepción, de un órgano que no tiene el poder legislativo, concretamente del Gobierno o Consejo de Ministros. La figura del Decreto-Ley se encuentra regulada en el Derecho español por el artículo 86 de la Constitución. Efectivamente, en aquellos supuestos en que exista extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno tiene facultad, reconocida en el texto constitucional, de dictar disposiciones legislativas de carácter provisional, que habrán de tomar la forma de Decretos-Leyes. Sin embargo, el ámbito de materias sobre las que el Gobierno puede utilizar la técnica del Decreto-Ley ha de tener, al menos de partida, una serie de limitaciones. Así, la Constitución señala que los Decretos-Leyes no podrán afectar: 1) al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; 2) a los derechos, deberes y

libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución; 3) al régimen de las Comunidades Autónomas; 4) al derecho electoral general. Todas las demás materias sí quedan abiertas a la posibilidad de que sobre ellas pueda utilizarse por el Gobierno la técnica del Decreto-Ley.

Por lo que se refiere al control antes mencionado sobre las disposiciones dictadas en uso de la técnica que nos ocupa, la Constitución señala que, en el plazo de treinta días contados a partir de la fecha de su promulgación, el Congreso de los Diputados habrá de ser convocado, si no se encontrase reunido en ese momento, a fin de someter inmediatamente a debate y votación de totalidad cualquier Decreto-Ley dictado por el Gobierno. En este orden de cosas, el Congreso, dentro de dicho plazo, habrá de pronunciarse expresamente acerca de la convalidación o derogación del Decreto-Ley. Con objeto de dar cumplimiento a la norma fundamental, la misma prevé que el Reglamento del Congreso contenga un procedimiento especial y sumario y esto es lo que hace dicho Reglamento en su artículo 151. También cabe la posibilidad de que durante el plazo de treinta días antes mencionado las Cortes puedan tramitar los Decretos-Leyes como Proyectos de ley, pero siguiendo el procedimiento de urgencia que se prevé para los mismos, es decir, básicamente reduciendo a la mitad los plazos normales.

b) *Los Decretos legislativos*

Tampoco se utiliza esta técnica por los órganos competentes para dictar normas jurídicas en el contexto comunitario, pese a que, como es conocido, la fórmula tenga su origen y fuese exportada a otros ordenamientos por un país miembro, Italia. Así, pues, aquí también, tanto el Parlamento español como el Gobierno, habrán de cuidar la utilización de semejante procedimiento capaz de emanar disposiciones con fuerza o valor de ley formal ordinaria.

Como en el caso del Decreto-Ley, la utilización de la técnica del Decreto legislativo es admitida sólo como posibilidad excepcional y se debe a razones de índole fundamentalmente técnico. Se ha de tratar, en efecto, de supuestos en los que es necesario regular múltiples detalles técnicos que no es preciso que conozca el Parlamento, por lo que éste autoriza al Gobierno para que regule la materia mediante un Decreto con fuerza de ley. Debido

a que ha de existir siempre una delegación expresa del Parlamento en el Gobierno, al conjunto de normas de este tipo se le denomina también legislación delegada.

La legislación delegada se utiliza en España para la aprobación de textos articulados y de textos refundidos. En el primer caso, las Cortes aprueban una Ley de Bases y el Gobierno desarrolla luego estas Bases en un Decreto con Fuerza de Ley que se denomina texto articulado. En el segundo caso, existiendo varias leyes dispersas sobre una misma materia, se autoriza al Gobierno para que apruebe, mediante un Decreto con valor de ley, un texto único que se denomina texto refundido.

Las cuestiones relativas al Decreto legislativo encuentran su regulación constitucional en los artículos 82, 83, 84 y 85. Así, las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas, con la única excepción de aquellas materias que son propias de las leyes orgánicas reguladas o fijadas en el artículo 81, número 1, de la Constitución.

Pueden señalarse como características esenciales de toda delegación legislativa las siguientes: 1) que deberá ser otorgada mediante una Ley de Bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados y por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno sólo; 2) la delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio; 3) la delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente; 4) la delegación no podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado; 5) la delegación tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

Por otra parte, el objeto y alcance de la delegación legislativa, así como los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio, habrán de estar perfectamente delimitados y reflejar absoluta precisión en las Leyes de Bases cuando éstas sean utilizadas. En ningún caso las Leyes de Bases podrán autorizar la modificación de la propia Ley de Bases ni facultar para dictar normas de carácter retroactivo, según se desprende del texto constitucional.

En cuanto a la autorización para refundir textos legales cabe señalar que dicha autorización habrá de fijar el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, al tiempo que habrá de especificar si se circunscribe a la mera formulación de

un texto único, o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Finalmente, y en base a la Constitución, cabe mencionar otros detalles sobre el tema que nos ocupa de la delegación legislativa: 1) las leyes de delegación pueden establecer en cada caso fórmulas de control que serían adicionales a la competencia propia que poseen los Tribunales para realizar dicha función de control; 2) cuando una proposición de ley o una enmienda fuese contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno quedará facultado para oponerse a su tramitación, pudiendo presentarse, en este supuesto, una proposición de ley cuya finalidad sea derogar la ley de delegación total o parcialmente; 3) por último, insistir en lo ya con anterioridad mencionado en el sentido de que, por importación de la terminología italiana, nuestra Constitución señala que las disposiciones del Gobierno que contienen legislación delegada se habrán de denominar Decretos legislativos.

c) *Los reglamentos*

En nuestro ordenamiento jurídico la concepción de reglamento parece bien evidente y nadie duda de su valor inferior a la ley, debido a que serán normas que emanan de la potestad que, en virtud de la Constitución (art. 97), le viene atribuida al Ejecutivo. Así, pues, el reglamento en el ordenamiento español, a diferencia como veremos del reglamento comunitario, tiene su origen en la propia Administración por vía del ejercicio de la potestad reglamentaria, residenciada constitucionalmente en el Gobierno de la nación. Precisamente en atención a las motivaciones a que se acaba de aludir, cabe definir el reglamento en Derecho interno español como una norma escrita de carácter general, de valor inferior o subordinado a la ley, y que dicta la Administración (16) en base a la competencia que le está atribuida.

El problema puede suscitarse en orden a los límites que se oponen a la potestad reglamentaria recogida en el texto constitucional. Es decir, hay o no la posibilidad de reserva reglamentaria, de igual modo que existe la reserva de ley. Del análisis del texto constitucional español no se desprende que se dé en ningún momento tal reserva reglamentaria, y sobre este punto hay total acuerdo entre la doctrina (17). La Constitución, en efecto, formula

(16) Vid. ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 6.ª ed., Madrid, 1979, pág. 122.

determinadas reservas de ley, pero, de forma distinta a lo que en el sistema anterior de Leyes Fundamentales se hacía, no recoge ninguna materia que forme parte de una reserva reglamentaria.

Así, pues, y dado el uso constante de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno, conviene destacar ya desde ahora, que los reglamentos derivados de dicha utilización de potestad por el Gobierno, nunca podrán oponerse a las normas que se contienen en el ordenamiento jurídico comunitario, una vez España lo haya asumido por su pertenencia como Estado miembro a la Europa comunitaria. Esto es un hecho importante y que hay que tener en cuenta, puesto que, en definitiva, supondrá un cierto límite al ejercicio por el Gobierno de la potestad reglamentaria.

3) *Las normas de las Comunidades Autónomas*

Tampoco en este punto se pretende ser demasiado exhaustivo, pues existe en nuestro país una amplia parte de la doctrina científica que, desde hace unos años, se viene ocupando en profundidad de estas cuestiones y, por tanto, para no pecar de reiterativos, nos asomaremos al tema únicamente lo necesario para no perder el hilo conductor del presente trabajo.

A nivel muy general, cabe afirmar que las regiones deben llegar a convertirse en entidades que tengan realmente a su disposición un número suficientemente amplio de órganos que les capaciten para poder ejercer sus funciones propias de programación, dirección y ordenación jurídica; es decir, las regiones deben absorber todas y cada una de las funciones que le son necesarias para desarrollar con absoluta normalidad el desarrollo legislativo que le es imprescindible para alcanzar los objetivos que, con la implantación de un Estado regional (18), se pre-

(17) Entre otros, vid. BASSOLS COMA: "Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución", en la obra *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, vol. I, Madrid, 1979, págs. 320 y 321; GÓMEZ FERRER MORANT: "La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución", en la obra *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, op. cit., pág. 119; BAENA DEL ALCÁZAR: "Reserva de ley y potestad reglamentaria en la nueva Constitución española", en la obra *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, op. cit., pág. 304.

(18) Acerca del tema del Estado regional existe abundante bibliografía; citamos aquí únicamente algunos títulos que pueden servir de orientación general. Así, BALLADORE PALLIERI: *Diritto Costituzionale*, Milán, 1953; MIELE: *La regione nella Costituzione italiana*, Florencia, 1949; MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, Padua, 1952; BURDEAU: *Traité de science politique*, París, 1949; FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario, el Federal y el Estado regional*,

tenden alcanzar. Para ello no sólo se requiere el reconocimiento expreso de la potestad legislativa, sino también la transferencia por parte del Estado de toda la gestión de las funciones administrativas propias de aquél a nivel local (19). En consecuencia, el reconocimiento constitucional de la existencia de nacionalidades y regiones autónomas dentro del territorio del Estado espa-

Madrid, 1978; IDEM: "La región y el Estado regional", en *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 47, Madrid, 1977; IDEM: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, Madrid, 1962; KUHN: *El Estado*, Madrid, 1979; HERRERO DE MIÑÓN: *Nacionalismo y constitucionalismo*, Madrid, 1971; Journées d'études de la Section Languedocenne de l'I.F.S.A.: *La région en question?*, 23-24 mayo 1977, París, 1977; Rapport preparado para el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, bajo la dirección del Prof. GILLI: *Les aspects administratifs de la régionalisation*, París, 1975; BARBAGALLO: *La Regione*, Aosta, 1976; LAGARDE: *La régionalisation*, París, 1977; VARELA: *El problema regional en la Segunda República Española*, Madrid, 1976; LAFONT: *Autonomie de la région à l'autogestion*, París, 1976; COSSUTTA-STEFANINI-ZANGHERI: *Decentramento e partecipazione*, Roma, 1977; PETRELLA: *La renaissance des cultures régionales en Europe*, París, 1978; ALVAREZ: *Las nacionalidades en España*, Madrid, 1978; GÓMEZ DE LAS ROCES: *La Autonomía a la vista*, Zaragoza, 1978; JAVALOYS: *La autonomía regional, ¿solución o problema?*, Madrid, 1978; DEL CAMPO-NAVARRO-TEZANOS: *La cuestión regional española*, Madrid, 1977; CASTELLS ARTECHE: *El Estatuto vasco*, Bilbao, 1976, págs. 11 a 24; LARUMBE: *La región*, Madrid, 1973; Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos: *Federalismo y Regionalismo*, La Laguna, 26 septiembre al 3 octubre 1977, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979; SERRANI: *La via italiana alle regioni*, Milano, 1972; ARGULLOL: *La via italiana a la autonomía regional*, Madrid, 1977.

(19) En tema de transferencia de los órganos regionales a los locales, vid. BUFFARINI-PERULLI: *Il cittadino e il potere locale*, Venecia, 1977, páginas 135 a 163; CONTI y otros: *Sviluppo delle autonomie e riforma dello Stato*, Roma, 1975, págs. 47 y 48; LORCA NAVARRETE: *Pluralismo, regionalismo, municipalismo*, Sevilla, 1978, págs. 31 a 102; MODICA: *Rapporto sulle regioni*, Roma, 1975, págs. 16 y 17; BASSOLS COMA: "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución", en *Revista Administración Pública*, núm. 89, págs. 61 a 78; SALAS: "Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado", en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 221 a 254; PRATS CATALÁ: "La provincia ante la Constitución y las Autonomías", en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 411 a 458; CASTELLS ARTECHE: "El municipio en la autonomía política", en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 459 a 488; MUÑOZ MACHADO: "Administración periférica: observaciones sobre su reforma", en el volumen conmemorativo al CXXV aniversario de la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 1977, págs. 217 y sigs.; MAYNTZ-SHARPE-DENTE: *Il Governo locale in Europa*, Milano, 1977; ROMEO: *Gli enti locali nella prospettiva regionale*, Milano, 1975; DELPEREE: *L'autonomie locale en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas*, Louvain-La-Neuve, 1978; BOSSI y otros: *Il controllo della regione sugli enti locali*, Milano, 1973; MUÑOZ MACHADO: "El Gobierno y la Administración regional", en *Documentación Administrativa*, núm. 177, enero-marzo 1978, págs. 63 a 154, particularmente págs. 109 a 137.

ñol, así como la entrada en vigor de los distintos Estatutos de Autonomía, debieran estar produciendo por simpatía una actuación nueva y un despertar definitivo en la vida de letargo que ampara tradicionalmente a los entes locales. Es una oportunidad histórica que no es posible desperdiciar.

Nuestra vigente Constitución de 1978 viene en su redacción definitiva a reconocer explícitamente la existencia de nacionalidades y regiones con derecho a autonomía (art. 2), si bien el tratamiento que luego la propia Constitución da al tema en el Título VIII se nos ofrece como algo complicado y de difícil o, mejor, variada interpretación. En este sentido puede señalarse la opinión de la mayor parte de la doctrina científica, de entre la que significamos sólo a título ejemplificativo, la expuesta por tres autores bien reconocidos entre nosotros. En efecto, para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (20), durante el proceso constituyente, «el tríptico del principio que constituye el soporte básico de la nueva estructura del Estado ha permanecido inalterable en lo esencial. No ha ocurrido lo mismo, sin embargo, con su articulación concreta, que ha sufrido no pocas alternativas. El texto definitivo ha consagrado definitivamente, de un modo un tanto sutil y con menos explicitud de lo que hubiera sido de desear en materia tan delicada, dos tipos diferentes de Comunidades Autónomas, solución por lo menos discutible». Para TRUJILLO (21), la Constitución española actual «ofrece una solución del problema autonómico de difícil —por no decir imposible— adscripción a las formas tanto federales como regionales, configurando una forma federo-regional en la medida en que participa de los caracteres de una y otra forma estatal... El constituyente español ha debido afrontar el problema de la organización territorial del Estado bajo las contrapuestas exigencias de preservar la unidad de la Nación española y de reconocer, garantizar y regular el derecho a la autonomía de las distintas Comunidades en que aquélla se integra. El resultado ha sido un modelo de organización territorial del Estado de difícil adscripción en relación con el binomio Estado federal/Estado regional habitualmente manejado por el Derecho constitucional para clasificar los distintos supuestos de descentralización política, puesto que participa de las características propias de uno y otro. Quizá fuera por eso conveniente emplear un neologismo "Estado

(20) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", en el vol. I de *Lecturas sobre la Constitución española*, U.N.E.D., Madrid, 1978, pág. 349.

federo-regional" expresivo del entrecruce de concepciones fácilmente perceptible en los trabajos del constituyente y en sus resultados». Por último, para MUÑOZ MACHADO (22), el texto configurado en el Título VIII de la vigente Constitución «tiene ya apuntado en su cuenta la curiosa combinación consistente en haber sido aceptado por la mayor parte de los políticos que han intervenido en su redacción y ser criticado, en cambio, duramente por los especialistas en Derecho público del país. En los escasos escritos doctrinales existentes relativos al análisis de algunos aspectos del referido Título... se revela inmediatamente una cierta sensación de impotencia de la doctrina cuanto se plantea la necesidad de reducir a términos de racionalidad científica un texto que parece resistirse a cualquier sistematización en torno a esquemas de organización del Estado conocidos hasta ahora... Los políticos, en cambio, parecen satisfechos por lo conseguido por entender que es la mejor síntesis posible de principios que, en el momento de redactar el texto de la Constitución, aparecían como totalmente contrapuestos. Sin embargo, cabe entender que la satisfacción de los constituyentes no se debe tanto a la convicción de haber alcanzado la formulación de un esquema claro, aunque flexible, aceptado por todos y que supone el diseño de una organización del Estado bien perfilada, como a las posibilidades de interpretación del modelo... Lo que resulta difícil es encajar el modelo propuesto en cualquiera de las fórmulas conocidas de organización del Estado; de lo previsto en el Título VIII puede resultar, en definitiva, un Estado semifederal, semirregional o semi-centralizado, o todo ello a la vez».

En cualquier caso, y fuese cual fuese la interpretación que al texto se le dé en torno a la cualificación de una forma estructural de Estado concreta, hay un hecho evidente y que ha de servir de presupuesto básico de partida, y es la aceptación manifiesta de una fórmula distinta a la que durante los últimos años se venía contemplando en el seno de nuestra organización del Estado. La Constitución apunta hacia una tendencia que se configura en la actualidad como irreversible en el contexto de la mayoría de los países europeos, y, más concretamente, en el interior de los Esta-

(21) G. TRUJILLO: "Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional", en Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, *op. cit.*, págs. 15, 16 y 17.

(22) MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1979, págs. 13, 14, 15 y 17.

dos que conforman la Europa comunitaria. En efecto, hoy toda Europa se mueve en torno a la progresiva descentralización, y ello como consecuencia de la anterior tendencia existente que conducía todo el fenómeno político y administrativo a través de los hilos de una exacerbada centralización; el proceso descentralizador es, pues, la reacción lógica a la situación vivida en toda Europa tradicionalmente. Sin embargo, esta tendencia descentralizadora no va en ningún momento a dañar la idea de unión existente al unísono dentro del marco territorial de las Comunidades Europeas. En efecto, la Europa comunitaria camina hacia la implantación de una fórmula capaz de mantener a la vez la fuerte posición descentralizadora con la cada día más sentida unión del continente europeo; esta es la síntesis que aflora en nuestros días y que poco a poco se afianza como realidad pujante de un futuro común de todos los europeos: la Europa de las regiones (23).

Pues bien, en el contexto descrito es donde se encaja la actual corriente que vino a dominar a la hora de formular el texto fundamental español (24). Sin embargo, se hace preciso aclarar desde ahora —como ya lo viene haciendo la inmensa mayoría de la doctrina— que la Constitución de 1978 configura dos tipos diferentes de autonomía para las regiones del Estado español; existen dos grados de autonomía distintos el uno del otro en cuanto a posibilidades reales de logro de objetivos en razón de los supuestos que se contemplan en el Título VIII de la Constitución; ello sig-

(23) La bibliografía que puede citarse referida a este tema es amplísima; sin embargo, no parece oportuno incluirla. Tan sólo señalaremos cómo, entre los autores españoles, el Prof. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *La organización territorial del Estado...*, *op. cit.*, pág. 346, apunta esta idea cuando escribe: "El reloj de la Historia marca hoy en toda Europa la hora de la descentralización, lo que no es en absoluto incompatible, aunque parezca paradójico, con el proceso de signo opuesto que apunta hacia una futura unidad del continente, ya que la vida individual y colectiva es siempre el resultado de una contradicción dialéctica entre las distintas fuerzas en presencia (la Europa de las Regiones como síntesis posible)."

(24) En idéntico sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *La organización territorial del Estado...*, *op. cit.*, págs. 347 y 348, cuando sostiene que "los viejos y grandes Estados unitarios europeos caminan hacia el pluralismo intraestatal, al propio tiempo que los Estados federales clásicos sufren un proceso inverso de reforzamiento progresivo de los poderes de la Federación a costa de los Estados miembros. El Estado unitario regional, construido sobre la base de regiones autónomas sin perjuicio de su unidad esencial, aparece así como un punto de encuentro, una solución a mitad de camino entre los logros del pasado y las esperanzas del futuro, no demasiado distantes (si es que hay alguna distancia) del Estado federal en su situación evolutiva actual".

nifica que no todas las regiones a las que se les reconoce el derecho a la autonomía, pueden o podrán gozar de la misma a niveles similares, puesto que se produce una clara discriminación entre unos territorios y otros del Estado español. Así, pues, trasladando los términos en los que se expresa la vigente Constitución italiana a la nuestra, puede decirse, que el texto fundamental español admite para las regiones autónomas un régimen común que viene expresado en el artículo 143 y siguientes de la Constitución, mientras que los regímenes especiales se reconocen en los artículos 151 y 152 del mismo texto básico y fundamental. No es el momento ahora de entrar a desglosar con detalle las diferencias que existen entre ambos sistemas descritos, pues ello nos apartaría del esquema central del trabajo; sin embargo, como podrá comprobarse a lo largo de nuestro análisis, el lector encontrará, sin duda, numerosas alusiones al tema dicotómico, dada la imperiosa necesidad de reconducción que, a veces, será preciso realizar para entroncar con las cuestiones fundamentales que aquí se abordan.

El propio tenor del artículo 143, número 1, de la Constitución vino a posibilitar la existencia en el marco de cada Comunidad Autónoma de unos Estatutos que regulasen la vida y organización de cada nacionalidad o región autónoma que accediese a tal. Además de los Estatutos de autonomía, y en base a ellos, las diferentes Comunidades Autónomas gozan de la posibilidad de autogobierno, por lo cual tienen a su alcance la instauración de órganos con competencia para dictar normas jurídicas de obligado cumplimiento dentro del territorio que abarque dicha Comunidad Autónoma. En consecuencia, pueden estimarse, a los efectos que aquí nos interesan, dos clases de normas jurídicas existentes en el ámbito de las Comunidades Autónomas: por un lado, los propios Estatutos de autonomía y, por otro, todo el conjunto de normas que sean dictadas en el pleno uso de sus facultades por los distintos órganos de poder de cada Comunidad Autónoma. Veamos, pues, por separado ambas cosas.

a) *Estatutos de autonomía*

La más simple de las definiciones que pueden ofrecerse sobre los Estatutos de autonomía es aquella que los conceptúa como la norma institucional fundamental y básica de una Comunidad Autónoma. Del mismo tenor era la definición que de los mismos ofrecía el artículo 11 de la Constitución republicana española de 1931, la cual los tenía como auténticas leyes básicas ordenadoras de

la organización político-administrativa de las distintas regiones que se rigieran autónómicamente.

Pero, según se desprende del artículo 147 de la vigente Constitución, al mismo tiempo que son normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma, los Estatutos se incardinan en el ordenamiento jurídico del Estado, formando desde su inicio parte integrante del mismo. Como advierte algún autor (25), su rango es el inmediatamente inferior a la Constitución, pues al no existir, según ésta, leyes formalmente constitucionales, son las leyes orgánicas las que cubren esta figura jurídica cuando se refieren al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, al régimen electoral general y a las que aprueben los Estatutos de autonomía. Así, pues, el artículo 81, c), de la Constitución viene a considerarlos como leyes orgánicas. Sin embargo, como advierte otro autor (26), esta equiparación hay que reconocerla como sólo parcial, puesto que, al ser definidos en la forma ya indicada por el artículo 147, lo que parece significar es que se configuran como una «pequeña Constitución» de la Comunidad Autónoma y, de alguna manera, son normas colocadas en un plano superior al de las leyes (27). En todo caso, el procedimiento para la elaboración y puesta en marcha de los Estatutos de autonomía va a variar en función de que se trate de Comunidades Autónomas de segundo o de primer grado (art. 146, y artículo 151, número 2, respectivamente).

Por otra parte, en nuestra opinión, los Estatutos de autonomía no son más que la manifestación jurídica del acuerdo político de voluntades entre el Estado y los miembros de cada Comunidad Autónoma, que tiene como finalidad esencial el establecimiento de los principios y reglas básicas sobre los cuales se debe ordenar la convivencia en el interior de un territorio concreto que accede a su autogobierno. El desarrollo o positivación de esos principios de carácter general que constituyen cada Estatuto autonómico

(25) GONZÁLEZ CASANOVA: "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, pág. 130.

(26) DÍEZ PICAZO: "Constitución y fuentes del Derecho", en la *Revista Española de Derecho Administrativo (R.E.D.A.)*, núm. 21, abril-junio 1979, pág. 194.

(27) Los Estatutos de Cataluña y el País Vasco, hoy ya vigentes, coinciden con la Constitución en la propia definición que, en sus respectivos artículos primeros, ofrecen acerca del Estatuto, pues se constituyen en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con "el presente Estatuto, que es una norma institucional básica".

será el objeto de posteriores normas jurídicas emanadas de los propios órganos con competencia y que se presentarán bajo formas muy diversas dentro del marco jurídico que, en cada momento, rija la actuación de los poderes de autogobierno existentes en el seno de cada Comunidad Autónoma.

Desde una perspectiva que englobe la formulación práctica, los distintos Estatutos de autonomía, en opinión de algún autor (28), comportan fundamentalmente tres puntos:

- Una conformación unificada de una realidad territorial histórica.
- La existencia de una autonomía política, en cuanto que la comunidad que se beneficia de la misma tiene su propia organización político-administrativa, incluso con los tres poderes clásicos.
- Una posibilidad de autonormación en base a funciones y facultades igualmente propios.

No obstante todo lo dicho, existen determinadas limitaciones al poder de autogobierno que, decíamos, era propio de cada Comunidad Autónoma. En este sentido, como estima MUÑOZ MACHADO (29), parece evidente que las Comunidades Autónomas de segundo grado sólo podrán asumir competencias de entre las materias relacionadas en el artículo 148 de la Constitución; en el contexto de dicho artículo, la Constitución no viene a imponer a las Comunidades Autónomas que asuman todas las competencias en exclusiva sobre todas y cada una de las materias o competencias concurrentes sobre sólo algunas de las materias, ya que la aludida cuestión va a quedar a lo que cada Estatuto quiera disponer de manera libre al respecto. En cuanto a las Comunidades Autónomas de primer grado parece fuera de toda duda el hecho de que puedan asumir mediante sus respectivos Estatutos (30):

- Todas las competencias sobre las materias contenidas en el artículo 148.
- Todas las competencias sobre las materias que el artículo 149 de la Constitución no atribuye a la exclusiva competencia del Estado.

(28) CASTELLS ARTECHE: *El Estatuto vasco*, op. cit., pág. 15.

(29) MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas...*, op. cit., págs. 31 y 32.

(30) Vid. MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas...*, op. cit., páginas 32 a 34.

- Los Estatutos pueden asignar a la competencia exclusiva de las Comunidades de forma expresa al Estado por la Constitución (art. 149, núm. 3).

Además de los límites expuestos, existen otras limitaciones a la potestad estatutaria que aluden a las competencias que los Estatutos pueden atribuir a las Comunidades Autónomas. El motivo que aquí ilumina el problema es justamente el propio tenor del artículo 150, número 2, de la Constitución, en base al cual el Estado puede delegar o transferir en las Comunidades Autónomas, por medio de una ley orgánica, determinadas facultades que corresponden a materia propia de la titularidad del Estado y que por su propia naturaleza sean susceptibles de ser transferidas o delegadas. La cuestión que el precepto plantea puede enunciarse y resolverse, con el autor que seguimos, de la siguiente manera (31): siendo que las leyes que aprueban los Estatutos de autonomía tienen el rango de orgánicas, ¿puede o no utilizarse el Estatuto como cauce normativo para llevar a cabo tales transferencias y delegaciones? Luego de seguir el exhaustivo argumento presentado por MUÑOZ MACHADO, hay que concluir con él que los Estatutos de autonomía no pueden servir de marco normativo para que se lleven a cabo en favor de las Comunidades Autónomas las transferencias y delegaciones a que alude el artículo 150, número 2, siendo precisa en todo caso la existencia de una ley orgánica, ulterior a la aprobación del Estatuto, para que semejante actuación pueda propiciarse.

Por último, y referente al tema de los Estatutos de autonomía, conviene aludir a la segunda parte del artículo 147, cuya primera hacía mención —como se recordará— a la definición constitucional de dichos Estatutos. En efecto, el número 2 del artículo 147 se ocupa de señalar cuál deberá ser el contenido de los Estatutos de autonomía, fijando que éstos habrán de determinar: *a)* la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; *b)* la determinación de su territorio; *c)* la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; *d)* las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Así, pues, y de acuerdo con lo ex-

(31) MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas...*, op. cit., págs. 37 a 41.

puesto por algún autor (32), el Estatuto es la manifestación normativa de la perfecta autonomía de la región, de modo que llega a ocupar como tal una posición singular en el conjunto de las fuentes, dado que al contener principios fundamentales de la actividad y de la organización regional adquieren un valor superior al de las leyes regionales ordinarias, como ya quedó expuesto por nuestra parte con anterioridad.

b) *Otras normas dictadas por los poderes autonómicos*

Como hemos visto, los Estatutos son algo así como una superley dentro del marco de cada territorio autónomo. Su importancia radica en el hecho de que son normas institucionales básicas y fundamentales en el interior de un territorio concreto que accede, por medio precisamente de dicha técnica jurídica, a gozar de su autonomía, sea ésta de régimen común o especial. Por tanto, el Estatuto va a regular básicamente, después de la Constitución del Estado español, la convivencia y a ordenar política y administrativamente (33) la actividad en el contexto de cada Comunidad Autónoma.

Pues bien, en los Estatutos se ha de contener —como vimos exigía el artículo 147, número 2— las formas institucionales que se adoptan en cada Comunidad, y una vez determinadas éstas, podrán conocerse los distintos órganos de los que pueden emanar normas jurídicas, de rango inferior, naturalmente, al que enmarca el Estatuto, pero que, asimismo, sirven para el desarrollo normal de la convivencia y su ordenación en el interior de la Comunidad Autónoma de que se trate. Es decir, los órganos que tienen competencia en cada Comunidad y sobre aquellas materias que, en virtud de su Estatuto y afendiendo a la Constitución, les están atribuidas funciones concretas, pueden manifestar su potestad ordinamental dictando cuantas normas jurídicas sean precisas a fin de encauzar la vida y las relaciones internas de cada Comunidad.

Lo que ocurre, y aquí surge de nuevo el problema de fondo que arrastra el texto constitucional en cuanto da lugar a la apa-

(32) SOSA WAGNER: "El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española", en *Documentación Administrativa*, número 182, abril-junio 1979, pág. 151.

(33) Contraria a esta opinión parece ser la expresada por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *La organización territorial del Estado...*, op. cit., pág. 351, cuando afirma que "la Constitución ha organizado dos tipos de regiones cualitativamente diferentes, una de carácter o nivel político y otras simplemente administrativas".

riación de dos niveles o grados diferentes de autonomía, es que así como para los territorios que han alcanzado la autonomía de primer grado (régimen especial), la cuestión parece clara, pues el propio texto constitucional (art. 152) marca la existencia de órganos con potestad legislativa y ejecutiva dentro de estas Comunidades, no va a ocurrir igual respecto a las regiones que logren un nivel autonómico de segundo grado (régimen común), para las cuales la Constitución nada exige, en principio al menos.

Formulada la anterior precisión, cabe ahora cuestionarse si la ley regional ordinaria es una norma del mismo tipo y carácter que la ley ordinaria estatal o, por el contrario, es una norma que se encuentra jerárquicamente entre la ley ordinaria estatal y el reglamento. La cuestión merece ser planteada, puesto que al tener las Comunidades Autónomas una Asamblea Legislativa, en ella se residencia la potestad legislativa, y al poseer un Consejo de Gobierno y un Presidente con funciones ejecutivas y administrativas, en ellos radica la potestad reglamentaria (34). Por tanto, el autogobierno al que se accede mediante la autonomía de una Comunidad concreta supone la posibilidad real para los poderes legislativos y ejecutivos de la misma de dictar normas jurídicas de diferente rango sobre aquellas materias en las que, atendida la Constitución y el respectivo Estatuto, hay reconocida competencia, sea ésta exclusiva o concurrente. En consecuencia, las Comunidades Autónomas tienen facultades para dictar leyes y reglamentos de igual forma que lo hace el Estado, y de ahí precisamente la problemática que aquí se plantea, ya que es preciso determinar la escala, fuerza o valor que, dentro de la jerarquía normativa, presentan dichas leyes y reglamentos.

En principio, hay que aceptar la posibilidad de establecer también, a nivel de Comunidades Autónomas, una jerarquía de sus propias normas, la cual tendrá como cabecera el propio Estatuto de autonomía, y por debajo aparecerán las leyes ordinarias y los reglamentos emanados de los órganos competentes. El problema está en saber si se establece o no un parangón con las mismas normas (de igual denominación) a nivel estatal.

La cuestión, a decir de algún autor, suscitó siempre una ardua

(34) Así ocurre, además, en las Comunidades Autónomas existentes en la actualidad, y en las que sus respectivos Estatutos señalan dónde se residen tanto la potestad legislativa como la reglamentaria. En este sentido, pueden verse el art. 30, núm. 1, y art. 40, núm. 2, del Estatuto catalán, y art. 25, núm. 1, y art. 38, núm. 3, del Estatuto vasco, a modo de ejemplo.

polémica en el seno de determinadas doctrinas extranjeras que, no obstante, parece haber quedado resuelta de modo definitivo en el sentido de reconocer a la ley de la Comunidad Autónoma idéntico carácter, valor y fuerza que a la ley estatal; en base a la experiencia habida en ordenamientos jurídicos de otros países cabe afirmar que en España la solución puede ser distinta (35).

Así, pues, resulta evidente que, como estima DÍEZ PICAZO, las Comunidades Autónomas pueden disponer de una potestad normativa que le será de utilidad en el desarrollo de la competencia que los Estatutos reconozcan a dichas Comunidades, y ello en razón a que tal potestad normativa se estima como la vía básica de funcionamiento de aquella competencia. No obstante, no aparece enunciado en parte alguna el calificativo que reciben las reglas que emanan de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, habrá que entender que serán leyes o reglamentos de acuerdo con la naturaleza de los órganos de donde proceden (36).

Por tanto, cualquier Comunidad Autónoma, en el pleno uso de sus competencias, está capacitada para dictar normas jurídicas con rango o fuerza de ley, así como emitir reglamentos en virtud de la potestad legislativa y reglamentaria (37) que tiene reconocida en su respectivo Estatuto y siempre de conformidad con los preceptos que al respecto hay que tener presentes de nuestra vigente Constitución. Las normas así surgidas vendrán a equipararse en valor, fuerza y carácter con las propias del ordenamiento jurídico estatal. Cosa distinta serán las limitaciones que se imponen a la legislación regional, pero de esta cuestión volveremos a

(35) MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas...*, op. cit., pág. 62. Concretamente, este autor presenta una serie exhaustiva de argumentos tendientes a demostrar que, en nuestro país, la solución es similar a la habida en otros países, es decir, gira en torno al reconocimiento para la ley regional del mismo carácter, valor y fuerza que se concede a la ley estatal. Para demostrar esto, el autor utiliza la sutil convicción que siempre proporciona la fuerza de sus limpios razonamientos, los cuales compartimos totalmente (vid. págs. 62-68).

(36) Vid. DÍEZ PICAZO: *Constitución y fuentes del Derecho*, op. cit., página 194.

(37) En este sentido, vid. SOSA WAGNER: *El control de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pág. 155; SERRANO TRIANA: "Problemas de la legislación compartida, la ley y el reglamento de las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Administrativo (R.E.D.A.)*, núm. 24, enero-marzo 1980, págs. 97 a 112, concretamente sobre este punto, vid. págs. 98 y 99; COSCULLUELA MONTANER: "En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Administrativo (R.E.D.A.)*, núm. 18, julio-septiembre 1978, pág. 370.

ocuparnos un poco más adelante cuando nos refiramos a los posibles conflictos de atribuciones que pueden surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

III) EL ORDENAMIENTO JURIDICO COMUNITARIO

El conjunto de reglas que determinan la organización, las competencias y el funcionamiento de las Comunidades Europeas, es lo que constituye propiamente el Derecho comunitario. Será el Tribunal de Justicia el que insista en declarar que este Derecho comunitario supone un orden jurídico propio, que es diferente del orden jurídico internacional, al tiempo que también lo es del orden jurídico interno de los Estados miembros. Pues bien, este orden jurídico propio, distinto del internacional y del interno de cada Estado miembro, es lo que se denomina ordenamiento jurídico comunitario.

En este orden de cosas, el Derecho comunitario se va a distinguir del orden jurídico internacional en base a dos puntos esenciales: en primer lugar, el orden jurídico internacional es un orden basado fundamentalmente sobre la idea de cooperación, mientras que el orden jurídico comunitario es un orden destinado a desarrollar un proceso de integración. En segundo lugar, el Derecho internacional es esencialmente un Derecho convencional, mientras que el Derecho comunitario, si bien tiene su origen en los Tratados, será ampliamente desarrollado por las instituciones comunitarias, las cuales disponen de un verdadero poder normativo generador de lo que se ha dado en llamar el Derecho comunitario derivado.

De otro lado, el Derecho comunitario se diferencia del Derecho interno de los Estados miembros. En tal sentido, la autonomía del Derecho comunitario, en relación al Derecho interno de los Estados miembros, va a ser el resultado de la transferencia de competencias consentidas por los Estados miembros a las instituciones de la Comunidad. Sin embargo, la autonomía del Derecho comunitario en relación al Derecho nacional no es absoluta, y no lo es porque al firmar los Tratados, por los cuales los Estados renuncian a ciertas competencias y confieren a las instituciones europeas un poder normativo propio, dichos Estados miembros han aceptado que el Derecho comunitario formaba parte integrante de su poder jurídico. Así, el Tribunal de Justicia ha

reconocido esta integración del Derecho comunitario en el orden jurídico de cada uno de los Estados al afirmar que, «a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado CEE ha instituido un orden jurídico propio integrado al sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone, por una parte, a sus jurisdicciones, por otra, a sus nacionales y, por último, a los mismos Estados». Pero, en realidad, más que hablar de autonomía o de autonomía limitada, es preferible ver las relaciones entre el orden jurídico interno y el orden jurídico comunitario en términos de cooperación y en el respeto de los caracteres propios a cada uno de esos dos órdenes. Esta cooperación se pone de relieve especialmente por el hecho de que, en primer lugar, las jurisdicciones nacionales están encargadas de aplicar el Derecho comunitario; en segundo lugar, determinadas normas comunitarias, tales como las recomendaciones CECA y las directivas CEE y CEEA, necesitan, como veremos luego, de una intervención de las autoridades nacionales para alcanzar su plena eficacia; y, por fin, en ocasiones los reenvíos son efectuados por el Derecho comunitario al Derecho nacional (38).

1) *El proceso de decisión: las instituciones*

Como consecuencia de la entrada en vigor de los Tratados fundacionales, los Estados miembros se comprometen a reconocer y respetar un verdadero poder de decisión a los órganos institucionales de las Comunidades Europeas (39). Evidentemente, pues, la materialización externa del uso de tales facultades por parte de quienes quedan investidos de esa potestad decisional, va a ir conformando todo el Derecho derivado comunitario. De ahí la importancia de señalar cuáles son esos órganos institucionales comunitarios y cómo es el juego que realizan en el desempeño de su papel, dentro del proceso de toma de decisiones existente en el interior de la Comunidad.

Así, pues, significaremos que, al estar reconocida por los Tratados la efectiva posibilidad de tomar decisiones a la Comunidad, ésta ha de estructurar su propio aparato orgánico o institucional

(38) Vid MOLINA DEL POZO, Carlos F.: *El Derecho Administrativo español y su progresiva armonización...*, op. cit., pág. 101.

(39) Sobre el tema, vid., entre otros, SASSE, Christoph: *Le processus de décision dans la Communauté Européenne*, Presses Universitaires de France, traducción del alemán por Gérard Losson, año de edición original 1975, 198 págs.

que sea capaz de asumir las responsabilidades del poder y de encajar la amplia gama de competencias que los diferentes Estados miembros le transfieren desde que se adhieren a la Comunidad. En este sentido, digamos que la Comunidad está dotada de variadas instituciones que con su actuación, como ahora veremos, responden a la tradicional tripartición de la división de los poderes en el interior de la misma, presentando las decisiones que en su seno se adoptan, la fuerza y el carácter propios de toda decisión de poder, instituido a nivel interno de cada Estado miembro, y con proyección supranacional (40).

a) *El Consejo de Ministros*

El artículo 2 del Tratado de fusión de Bruselas establece que el Consejo de Ministros está formado por los representantes de los Estados miembros, siendo que cada Gobierno delegará a uno de sus miembros para que forme parte del mismo. En realidad son titulares del Consejo de Ministros los de Asuntos Exteriores de cada Estado miembro, lo que ocurre es que, al haberse ido progresivamente ampliando el orden de las materias y la importancia de las diferentes cuestiones que en su seno se debatían, se hizo necesario el que el Consejo se fuese reuniendo en cada ocasión en función de la especificidad de los temas objeto de su consideración, integrado por los Ministros especialistas de los asuntos que en dicha convocatoria fueran a ser debatidos. Así, en la actualidad, no sólo se reúne el Consejo para tratar aspectos puramente relativos a cuestiones exteriores, sino que lo hace corrientemente para estudiar y resolver temas correspondientes a las numerosas políticas o sectores económicos que abarcan las Comunidades. De esta suerte, el Consejo puede estar formado por los Ministros de Agricultura y Pesca, de Industria, de Energía, de Sanidad, de Relaciones Laborales, etc., no obstante ser titulares del órgano comunitario los de Asuntos Exteriores.

(40) Conviene advertir que cuando aquí nos referimos a las Instituciones comunitarias lo hacemos partiendo, naturalmente, del Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1964, que entró en vigor el 1 de julio de 1967, y en virtud del cual se unificaron los distintos órganos institucionales comunitarios que, hasta entonces, eran propios de cada una de las tres Comunidades Europeas. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Bruselas se fusionaron las instituciones previstas por cada uno de los Tratados comunitarios, el C.E.C.A., el C.E.E. y el C.E.E.A., creándose una Comisión única y un Consejo de Ministros único, todos ellos con competencia sobre los tres Tratados.

Las reuniones del Consejo tienen lugar cada vez que se estima oportuno a propuesta del Presidente del mismo, del propio Consejo, de uno de sus miembros o de la Comisión. El Consejo es asistido por el COREPER, que es un Comité formado por representantes permanentes de los Estados miembros y que tiene como misión específica la de preparar los trabajos del Consejo y llevar a cabo cuantas tareas le sean asignadas por éste.

El Consejo, a diferencia de lo que suele ocurrir a nivel interno de cada país miembro, es el órgano comunitario que ostenta la potestad legislativa. En tal sentido, el Consejo dispone de un verdadero poder normativo en base al cual, como veremos, emanan los reglamentos y directivas comunitarias, que conforman el grueso del Derecho comunitario derivado.

Asimismo, para garantizar el cumplimiento de los fines establecidos en los Tratados fundacionales y en las condiciones que en éstos se prevén, el Consejo promoverá la coordinación de las diferentes políticas económicas generales de los Estados miembros, al tiempo que dispondrá de poder de decisión sobre los actos o medidas importantes que hubieren de ser adoptadas en el contexto comunitario, y tendrá la responsabilidad sobre las relaciones exteriores de la Europa comunitaria (41).

Finalmente, cabe mencionar la inexistencia de control político sobre el Consejo, el cual no es responsable ante el Parlamento, si bien es cierto que, cada vez más, se ve sometido a preguntas del órgano asambleario comunitario, a las cuales va respondiendo y dando explicaciones concretas a las actuaciones que definen su política. Asimismo, habría que mencionar aquí la importancia que adquiere otro órgano comunitario, cual es el Comité Económico y Social, que ejerce funciones consultivas y que asiste tanto al Consejo como a la Comisión.

b) *La Comisión*

Así como veíamos que el Consejo era el órgano legislativo comunitario, la Comisión será el órgano ejecutivo de las Comunidades Europeas, pues su misión fundamental le viene conferida en orden a ejecutar los Tratados.

Los miembros de la Comisión, compuesta al menos por un nacional de cada uno de los Estados miembros, sin que el número

(41) Vid Tratado C.E.E., arts. 8, 25, 70, 93, 98, 108, 109, 113, 114, 145, 228, 237 y 238.

de miembros que tengan la misma nacionalidad pueda ser superior a dos, serán elegidos de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, en base a su competencia general y de entre los nacionales de cada Estado miembro que ofrezcan garantías plenas de independencia, ya que los Comisarios habrán de desarrollar sus funciones con absoluta independencia y en interés general de las Comunidades, siendo que durante el cumplimiento de su actividad no podrán solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo, habiendo, asimismo, de abstenerse de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones. En este sentido, cada Estado miembro se compromete a respetar dicho carácter y a no intentar influir sobre los Comisarios en el desarrollo de sus funciones (42).

La Comisión es, pues, un órgano colegiado que tiene atribuidas competencias al conjunto, siendo responsable de su actuación ante el Parlamento, el cual, como veremos, tiene facultad para interponer una moción de censura contra la Comisión, la cual habrá de responder de su gestión.

Para garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común en la Comunidad, el Tratado CEE (43) atribuye al órgano ejecutivo comunitario las siguientes competencias: 1) velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, así como de las que sean adoptadas por las instituciones comunitarias en base a aquél; 2) formular recomendaciones o dictámenes en los ámbitos definidos por el Tratado cuando éste lo prevea explícitamente o si lo estimase necesario; 3) dispone la Comisión de un poder propio de decisión y participa en la formación de los actos del Consejo y de la Asamblea en las condiciones previstas en el Tratado (44); 4) ejerce, además, todo el conjunto de competencias que el Consejo le confiera para el cumplimiento de las normas por él establecidas; 5) en base al artículo 228 del Tratado CEE, se le atribuye poder de negociación para llegar al establecimiento de acuerdos externos de la CEE, de acuerdos entre la Comunidad y uno o varios Estados y de acuerdos entre la Comunidad y una Organización internacional.

(42) Vid. arts. 9 al 19 del Tratado de fusión.

(43) Art. 155 del Tratado C.E.E.

(44) Así, por ejemplo, en el establecimiento de cláusulas de salvaguarda, vid. arts. 17, 25, 26, 44, 46, 73, 89, 91, 93, 107, 108 y 115 del Tratado C.E.E.

c) *Parlamento*

Al referirnos al órgano asambleario europeo hemos de comenzar por advertir la diversidad de carácter que el mismo ofrecía con anterioridad al 9 de junio de 1979, como se sabe, fecha de la celebración de las primeras elecciones al Parlamento europeo por sufragio universal, directo y secreto, y el que va presentando a partir de ese momento y cada vez con mayor grado de afianzamiento. Evidentemente, el Parlamento es una institución comunitaria de trasfondo esencialmente político; en él se encuentran representadas las diferentes tendencias o ideologías políticas del espectro concreto de cada país, e incluso a nivel de partidos de ámbito europeo.

Con anterioridad a la fecha señalada, el Parlamento se componía de diputados elegidos por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros (45). Pero ese sistema de elección indirecta era transitorio en tanto, rezaban los tres Tratados fundacionales, se arbitrara un modo de realización de elección que permitiese celebrarla en base a la aceptación común del modelo de sufragio universal y directo (46). Ello, como decimos, sucedía en 1979, y desde entonces hasta hoy se observa un afán mayor de protagonismo por parte de los Diputados europeos, los cuales parecen esforzarse más en el reducido uso de sus atribuciones, en base al respaldo popular que tienen al haber sido elegidos precisamente para ocupar sus escaños en el órgano asambleario comunitario. Con tal motivo, se hace precisa la reforma de los Tratados, a fin de dotar de verdaderas competencias al Parlamento europeo, competencias que, como ahora veremos, hoy por hoy son prácticamente inexistentes.

En efecto, aunque el artículo 137 del Tratado CEE establece que el Parlamento, compuesto por representantes de los pueblos que integran la Comunidad, ejercerá los poderes de deliberación y control que se le atribuyen en el Tratado, lo cierto es que en éste se le confieren bien pocos y de escasa importancia en la práctica. En realidad, el órgano asambleario comunitario no es un Parlamento en el sentido ordinario del término, puesto que está

(45) Vid. art. 137 Tratado C.E.E., art. 108 Tratado C.E.E.A. y art. 21 Tratado C.E.C.A.

(46) Así, aunque ya en 1976 se acordó llevar a cabo la elección por sufragio universal y directo, no sería sino hasta junio de 1979 que no pudo celebrarse, dado que algún Parlamento nacional no ratificaba lo acordado (esto fue lo sucedido en el Parlamento de Gran Bretaña).

desprovisto de toda potestad legislativa; ni siquiera participa en la elaboración de los actos jurídicos de contenido normativo más que a título consultivo. Quizá el único poder que tiene, de los que tradicionalmente se reservan a los Parlamentos, es el de aprobar el presupuesto general de las Comunidades Europeas, y en este ámbito sí que actúa de forma determinante. También tiene teóricamente la facultad de interponer una moción de censura a la gestión de la Comisión, en base al artículo 144 del Tratado CEE, lo cual puede, asimismo, parangonarse con las prerrogativas propias de todo Parlamento; sin embargo, aunque alguna vez lo ha intentado, nunca ha conseguido desbancar al órgano ejecutivo comunitario, pues para ser aprobada la moción se requiere un complicado y doble sistema de mayoría (47). Finalmente, por lo que se refiere a la participación del Parlamento en la elaboración de las normas jurídicas emanadas del Consejo y de la Comisión, hay que decir que está reducida a la simple consulta que, ya sea preceptiva o facultativamente, en función de lo establecido por los Tratados para cada caso, han de hacer los órganos legislativo y ejecutivo de las Comunidades antes de dictar un acto jurídico normativo. En estos casos el Parlamento emitirá un informe sobre el tema y nada más, pues ahí se agotan sus competencias; dicho informe, además, no siempre será vinculante para el Consejo y la Comisión.

d) *El Tribunal de Justicia*

Según la letra del propio Tratado CEE (art. 164), el Tribunal garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de aquél. Así, pues, el Tribunal tiene competencia para aplicar e interpretar los Tratados y, lógicamente, todo el conjunto de actos jurídicos normativos adoptados por las diversas instituciones que se regulan en los mismos. De este modo se logra una total eficacia para ese conjunto de actos normativos que constituyen el ordenamiento jurídico comunitario.

La aureola de prestigio que rodea la figura institucional del Tribunal es bien ganada. El Tribunal se compone de jueces y abogados generales que asisten a los primeros y a los que corresponden presentar públicamente, con toda imparcialidad e independen-

(47) En efecto, el art. 144 del Tratado C.E.E. exige una doble mayoría para que triunfe la moción de censura a la Comisión: por un lado, se requiere una mayoría de dos tercios de los sufragios emitidos y, por otro, la mayoría de los miembros que componen el Parlamento.

cia, conclusiones motivadas sobre los asuntos sometidos al Tribunal de Justicia, con el fin de ayudar a éste en el cumplimiento de su específica misión. Tanto los jueces como los abogados generales son designados por los Gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo y elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales en el seno de sus respectivos países, o dentro de éstos sean tenidos como juriconsultos de reconocida competencia (48).

El Tribunal de Justicia se constituirá de forma plenaria para dictaminar en los asuntos que le sean sometidos por un Estado miembro o alguna institución de la Comunidad. En este sentido, si la Comisión estimase que un Estado miembro ha faltado a una de las obligaciones que le incumben, en virtud del Tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, luego de haber facilitado a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado en cuestión no se atiene a este dictamen en el plazo fijado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia. Asimismo, cualquier Estado miembro podrá recurrir al Tribunal si estima que otro Estado miembro ha dejado de observar alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, si bien antes de que un Estado miembro haya interpuesto recurso contra otro Estado miembro, fundado en una pretendida violación de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, deberá acudir a la Comisión. La Comisión emitirá un dictamen motivado después de que los Estados interesados hayan podido presentar en procedimiento contradictorio sus observaciones escritas y orales. Si el Tribunal reconociera que un Estado miembro ha faltado a las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, dicho Estado quedará obligado a tomar las medidas que impliquen la ejecución de la sentencia del Tribunal (49).

Es importante destacar que los reglamentos establecidos por el Consejo, podrán atribuir al Tribunal una competencia de plena jurisdicción en lo que respecta a las sanciones previstas en dichos reglamentos (50).

El control de la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes, es decir, básicamente, reglamentos y directivas, lo ejerce el Tribunal. Con

(48) Vid. arts. 166 y 167 del Tratado C.E.E.

(49) Vid. arts. 169, 170 y 171 del Tratado C.E.E.

(50) Vid. art. 172 del Tratado C.E.E.

esta finalidad, el Tribunal será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, quebrantamiento de las formas sustanciales, violación de los Tratados fundacionales comunitarios o de cualquier regla de Derecho relativa a su aplicación o abuso por el Consejo o por la Comisión. En los mismos términos, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinatario y contra las decisiones que, aunque adoptadas bajo apariencia de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa o individualmente (51).

De todo lo dicho hasta aquí se deriva la enorme importancia del Tribunal como institución comunitaria. De su actuación se desprende gran cantidad de sentencias que conforman la jurisprudencia, la cual forma parte del ordenamiento jurídico comunitario, tratando de llenar las posibles lagunas que existiesen en los Tratados fundacionales, al tiempo que se caracteriza por su aplicabilidad directa. Así, pues, la actuación del órgano jurisdiccional comunitario ha de ser destacada aquí, dada su vinculación real al desarrollo institucional de las Comunidades Europeas y su papel fundamental dentro del proceso de decisión de aquéllas.

e) *Las relaciones entre los órganos comunitarios*

Del juego institucional que supone el desarrollo y la actuación de los distintos órganos de las Comunidades Europeas va a surgir todo un conjunto de normas jurídicas de carácter positivo, que son las que constituyen el denominado Derecho derivado. El Derecho derivado con los Tratados fundacionales y con los principios generales del Derecho comunitario conforman fundamentalmente el ordenamiento jurídico comunitario.

Esencialmente, la iniciativa corresponde a la Comisión, la cual, como órgano ejecutivo comunitario, formula sus propuestas y proyectos al Consejo de Ministros, que es el órgano con poder de decisión, para, previa discusión en su seno, aprobarlas o rechazarlas. De este mecanismo relacional entre el ejecutivo y el legislativo comunitario irán surgiendo toda una amplia gama de actos jurídicos normativos de diversa categoría y que constituyen el grueso del orden jurídico comunitario.

El Consejo y la Comisión procederán a realizar entre sí consultas recíprocas, llegando a establecer de común acuerdo las dis-

(51) Vid. art. 173 del Tratado C.E.E.

tintas modalidades que abarca su colaboración (52). Como ya indicamos más atrás, en la relación de colaboración establecida entre estos dos órganos comunitarios, el papel que desempeña el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) es de gran importancia, puesto que su misión fundamental consiste en preparar los trabajos del Consejo, los cuales tendrán como elemento básico las proposiciones y propuestas que la Comisión, a través de su facultad de iniciativa, hubiese estimado procedente presentar para su aprobación al órgano legislativo comunitario. Así, pues, entre ambos órganos con poder decisonal, se inserta la figura del COREPER como institución, si se quiere menor, pero cuya actuación debe ser considerada de la mayor importancia, dado que en el seno de este Comité, es donde se discuten en primer término las proposiciones de la Comisión y, si resultan aprobadas, pasan directamente a una lista de temas, denominada Lista A, que se presenta al Consejo únicamente para su ratificación; es decir, que el contenido de los temas de esta Lista A es aprobado sin debate alguno ni discusión por el Consejo. Por el contrario, sobre aquellos temas que no hay acuerdo en el COREPER, se insertan en otra lista, la Lista B, para que al pasar al Consejo sean objeto de determinada discusión antes de ser aprobados. Por consiguiente, como puede observarse, el juego de relaciones entre los órganos comunitarios inspira toda una filosofía política y jurídica que es preciso tener en cuenta en el momento de referirse a la ordenación de las normas dentro del contexto de la Europa de los Diez.

Evidentemente, el Parlamento también interfiere, aunque no siempre ni con la misma fuerza, a la hora de tomar decisiones que vinculen a los Estados miembros. Es decir, como con anterioridad veíamos, antes de emanar una norma jurídica comunitaria, el proceso de formación de la misma va recorriendo una serie de etapas en las que participan diversidad de órganos institucionales, y uno de ellos es, en ocasiones, el Parlamento. Incluso, a veces se requiere la asistencia del Tribunal de Justicia, el cual, a través de sus informes, puede orientar hacia un lado u otro el contenido final de la norma emanada del Consejo o de la Comisión, en los casos en que así se prevé en los Tratados.

(52) Vid. art. 15 del Tratado de Fusión.

2) *La jerarquía de las normas*

El ordenamiento jurídico comunitario está formado por un conjunto de normas y principios que, con base en los Tratados fundacionales, inspiran el desarrollo armonioso de la vida comunitaria europea, en relación constante con los distintos ordenamientos internos de los Estados miembros. Lógico, pues, parece pensar que tal ordenamiento comunitario incluya en sus características propias un desarrollo jerárquico de los actos jurídicos normativos que lo informan. Así, la teoría de la jerarquía de las normas, encuentra plena aplicabilidad en el contexto de las Comunidades Europeas. El nivel jerárquico que ocupan las distintas normas jurídicas emanadas de los órganos con reconocida potestad normativa, ha de ser tenido muy en cuenta a la hora de reconducir la determinada norma para su aplicación y vigencia en el interior de los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Es decir, la aplicación práctica del contenido de una norma comunitaria en el interior de un Estado miembro, va a estar en función directa del nivel que dicha norma ocupe en el conjunto de la jerarquía de las normas propias del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas. En consecuencia, y dada la importancia que se deriva de la correcta aplicación de las normas comunitarias en el interior de los Estados miembros, creemos necesario reflejar aquí, siquiera brevemente, el conjunto de las normas según su categoría jerárquica.

a) *Los Tratados*

Los tres Tratados que instituían las Comunidades Europeas suponen, dentro de la jerarquía normativa comunitaria, la suprema norma a respetar y de la cual van a emanar todo el resto de las disposiciones o actos jurídicos normativos que regulan los diferentes aspectos de la vida económica y social en el contexto comunitario. En este orden de cosas, resulta importante destacar la diferenciación que, por lo que se refiere al contenido, puede observarse entre uno y otros. En efecto, al hablar de los Tratados constitutivos comunitarios conviene hacer mención de la distinción que ha de establecerse entre lo que es un Tratado-Ley y lo que se entiende por un Tratado-Marco.

El Tratado-Ley contiene en su articulado directamente el conjunto de normas que deben estar presentes en todo momento; es decir, su contenido son disposiciones directamente aplicables en

el interior de los Estados miembros. Mientras que, el Tratado-Marco, supone que, en el mismo, se contienen tan sólo los principios y directrices básicas y esenciales a partir de las cuales las propias instituciones que crea van a quedar facultadas para derivar todo el conjunto de actos jurídicos que luego serán directamente aplicables dentro del territorio de cada Estado miembro signatario; es decir, proporciona el marco dentro del cual, los órganos institucionales con reconocida competencia, habrán de ser quienes lleven a cabo el desarrollo práctico de las normas que vinculen a los Estados miembros.

Pues bien, en base a la anterior distinción, puede decirse que de los tres Tratados comunitarios, el de París, que instituye la CECA, pertenece a la primera de las categorías enunciadas, en tanto que los dos de Roma, que fundan la CEE y la CEEA o EURATOM, se encuentran incluidos dentro de la segunda.

Por lo que al ordenamiento jurídico español se refiere, la Constitución, en su artículo 93, acepta totalmente, previa aprobación de una ley orgánica autorizante, la asunción de los Tratados fundacionales comunitarios, siendo garantes de su cumplimiento y de cuantas disposiciones provengan de los órganos institucionales que en los mismos se contengan, las Cortes o el Gobierno, según los casos. Así, pues, parece claro que no van a producirse problemas en cuanto a la utilización del artículo 93 para proceder a integrar al Estado español en el contexto comunitario.

b) *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 Comunidad 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 derivado 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. De ahí la enorme importancia del conocimiento de estas normas jurídicas conformadas del Derecho derivado.

Las formas de exteriorización del Derecho derivado varían en función del ámbito del Tratado del que emanen. Así, cada Comunidad dictará actos jurídicos que recibirán distinta denominación y que tendrán también un alcance diferente. ¿Cuáles son esos distintos tipos de actos? Hay que comenzar por distinguir, de un lado, los que se derivan del Tratado CECA y, de otro, los que lo hacen de los Tratados CEE y CEEA. Respecto a los primeros cabe destacar: 1) las decisiones individuales; 2) las decisiones generales; 3) las recomendaciones; 4) los dictámenes. En cuanto a los segundos hay que reseñar: 1) los reglamentos; 2) las directivas; 3) las decisiones; 4) las recomendaciones o dictámenes. Dada la importancia de esta cuestión, pasamos a exponer brevemente la valoración y el alcance de cada uno de ellos, teniendo como base el contenido de los artículos de cada Tratado en los que se encuentran regulados. Así, pues, habrá que partir de los artículos 14 y 15 del Tratado CECA, del artículo 189 del Tratado CEE, y del artículo 161 del Tratado CEEA.

— *Las decisiones generales CECA y los reglamentos CEE y CEEA*

Según el artículo 14 del Tratado CECA, la Alta Autoridad —actualmente la Comisión— (53), en ejecución de las misiones que le fuesen confiadas y en las condiciones que se prevén en el Tratado, tomará decisiones, las cuales serán obligatorias en todas sus partes, habiendo de ser motivadas y debiendo tener en cuenta los dictámenes que preceptivamente hubiesen emitido sobre la cuestión objeto de la decisión los restantes órganos institucionales competentes para ello en cada caso.

También el Tribunal de Justicia, como consecuencia de la competencia reconocida que tiene para interpretar los Tratados (artículo 164, Tratado CEE), vino a definir con nitidez el concepto de decisión general CECA (54), estimando que son actos cuasi legislativos que emanan de una autoridad pública y que tienen efecto normativo *erga omnes*.

(53) A partir del Tratado de Fusión, el órgano denominado en el Tratado C.E.C.A. la Alta Autoridad pasó a ser la Comisión de las Comunidades Europeas. Así, el art. 9 del Tratado de Fusión estableció que se instituiría una Comisión de las Comunidades Europeas, la cual sustituiría en adelante a la Alta Autoridad de la C.E.C.A. a la Comisión de la C.E.E. y a la Comisión de la C.E.E.A.

(54) Sentencia de 16 de julio de 1956, aff. núms. 8-55, Fédéchar contra Alta Autoridad, Rec. 1956, pág. 227, citada por Jean Victor Louis: *El ordenamiento jurídico comunitario*, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas, serie Perspectivas Europeas, Bruselas-Luxemburgo, 1980, pág. 49.

Por su parte, el artículo 189 del Tratado CEE dispone, igualmente, 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 cuyo alcance será general, siendo obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada uno de los Estados miembros. Dichos reglamentos han de ser motivados y habrán de tener presente las propuestas o dictámenes emitidos con carácter preceptivo por otros órganos comunitarios competentes. Habrán de ser publicados en el *Diario Oficial de la Comunidad*, entrando en vigor en la fecha que en ellos se fije o, en su defecto, a los veinte días de su publicación (55). Con idénticas palabras se expresa el Tratado CEEA cuando se refiere a los reglamentos que en su contexto pueden dictarse; así viene determinado el contenido de los artículos 161, 162 y 163 de dicho Tratado.

Así, pues, tanto las decisiones generales CECA como los reglamentos CEE y CEEA son actos jurídicos normativos emanados de los órganos con potestad legislativa reconocida, que tienen una aplicación directa e inmediata en todos los Estados miembros, entrando, una vez publicados, a tener plena vigencia en los distintos ordenamientos nacionales, insertándose en ellos sin que en ningún momento sea necesaria la intervención de ningún órgano legislativo de carácter nacional, a diferencia de lo que, como veremos, sucede en el caso de las recomendaciones CECA y de las directivas CEE y CEEA, en los que estos últimos desarrollan un trascendente papel. Por tanto, las normas a que nos referimos aquí pueden incluso llegar a modificar el contenido de las leyes en vigor dentro de cualquier ordenamiento jurídico nacional, dado que, además, nunca una norma de carácter interno podrá contradecir lo que se dicte bajo la forma de reglamento comunitario, a tenor del principio de la primacía del Derecho comunitario, del que más tarde nos ocuparemos.

— Las recomendaciones CECA y las directivas CEE y CEEA

El mismo artículo 14 del Tratado CECA establece que la actual Comisión, con la misma finalidad que en el caso de las decisiones generales, puede formular recomendaciones, las cuales serán obligatorias sólo respecto a los objetivos o fines que se fijen, de-

(55) Vid. arts. 190 y 191 del Tratado C.E.E.

jando en manos de sus destinatarios la elección de los medios más idóneos y capaces para conseguir dichos fines u objetivos.

Como en el caso de las decisiones, el artículo 15 del Tratado CECA dispone que las recomendaciones habrán de ser motivadas y tener en cuenta los dictámenes emitidos con carácter preceptivo por los órganos comunitarios competentes, según los casos. Las recomendaciones serán aplicables una vez que hubiesen sido publicadas.

En cuanto a los Tratados de Roma, el artículo 189 CEE y el artículo 161 CEEA, determinan que, tanto el Consejo como la Comisión, con objeto de llevar a cabo su misión, y en los términos previstos por cada uno de los Tratados, adoptarán directivas, las cuales obligarán a todo Estado miembro destinatario en lo referente al resultado que haya de alcanzarse, dejando a las instancias nacionales la competencia para fijar la forma y los medios necesarios para conseguir aquel resultado. Las directivas deben estar motivadas y tener en cuenta los dictámenes emitidos preceptivamente por otros órganos, a tenor del artículo 190 CEE y 162 CEEA. A diferencia de lo que ocurre para los reglamentos, las directivas habrán de ser notificadas a sus destinatarios surtiendo efecto precisamente en virtud de tal notificación; esta especificidad respecto a su entrada en vigor aparece consagrada en el artículo 191 del Tratado CEE y en el artículo 163 del Tratado CEEA. No obstante, la no exigencia de su publicación en el *Diario Oficial* para su entrada en vigor, cabe afirmarse que se publica en dicho *Diario* a título de información exclusivamente, sin que ello para nada afecte a su vigencia. A partir de la notificación la directiva surte efecto, lo cual no quiere decir que entre en vigor su contenido, ya que una vez que se notifica al Estado o Estados destinatarios, se abre un plazo variable para que, a nivel interno, se establezcan las medidas correspondientes tendentes a la aplicación del acto normativo comunitario (56).

— Otras normas

Además de las normas citadas hasta ahora y que constituyen el grueso del Derecho derivado, existen otra serie de actos jurídicos de menor trascendencia que, asimismo, son dictados por

(56) Acerca de esto último, vid. el excelente trabajo de AYRAL: "La transposition de directives dans les Droits nationaux", en *Revue du Marché Commun*, núm. 210, octubre 1977, págs. 411 (esencialmente la 412) hasta la 422.

los órganos institucionales comunitarios que tienen atribuida la competencia para regular la amplia serie de materias que afectan al ámbito de las Comunidades Europeas. Estos otros actos jurídicos son los siguientes:

— *Las decisiones y recomendaciones individuales CECA y las decisiones CEE y CEEA*

Dentro del marco de la CECA, hasta ahora nos veníamos refiriendo a las decisiones y a las recomendaciones que tenían un ámbito general. Sin embargo, el mismo artículo 15, ya reiterado, del Tratado que instituye esta Comunidad, formula la distinción, o mejor, se ocupa también de poner de relieve la existencia de decisiones y de recomendaciones de carácter individual, las cuales obligarán al interesado desde el instante en que sean notificadas. Por tanto, los actos jurídicos comunitarios que se manifiestan a través de decisiones y de recomendaciones individuales, a diferencia de los mismos que tenían un ámbito general y exigían ser publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, basta con que sean notificados a los interesados para que sean obligatorios. Se trata —como dice J. V. LOUIS— de actos administrativos dirigidos a destinatarios individualizados (57), y que por ello sólo requieren ser notificados a los interesados para que entre en vigor su obligatoriedad.

En cuanto a las decisiones CEE y CEEA, los respectivos Tratados (art. 189 y art. 161) establecen que aquéllas serán obligatorias en todos sus elementos para los destinatarios que en ellas se designe. Las decisiones habrán de ser notificadas a sus destinatarios, surtiendo efecto, precisamente, en virtud de dicha notificación (art. 191 CEE y art. 163 CEEA). Al igual que los reglamentos y las directivas, las decisiones tendrán que ser motivadas (art. 190 CEE y art. 162 CEEA). 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 del Tratado CEE establece que las decisiones adoptadas por el Consejo o por la Comisión que supongan una obligación pecunaria a cargo de personas distintas de los Estados, constituirán título ejecutivo, siendo que la ejecución forzosa se regirá por las normas de pro-

(57) J. V. LOUIS: *El ordenamiento jurídico comunitario*, op. cit., pág. 49.

cedimiento civil vigente en el Estado sobre cuyo territorio se efectúe (58).

— *Los dictámenes CECA y las recomendaciones o dictámenes CEE y CEEA*

La posibilidad de emitir dictámenes se encuentra recogida en el artículo 14 del Tratado CECA, según el cual, la Alta Autoridad será el órgano al que correspondería tal competencia, si bien, el propio artículo 14 más adelante, declara el carácter no vinculante de dichos dictámenes; no obstante, el artículo 15 viene a poner de relieve que, incluso los dictámenes, habrán de ser motivados y tener en cuenta los emitidos por otros órganos comunitarios competentes que sí hubiesen tenido el carácter de preceptivos.

Por otra parte, también en el ámbito de los Tratados CEE y CEEA, la característica fundamental que define a las recomendaciones y dictámenes es el que no son vinculantes (art. 189 CEE y art. 161 CEEA). Pero, además, para los actos que nos ocupan ahora, conviene hacer mención de algún otro artículo de los Tratados de Roma, en concreto del artículo 155 CEE y del artículo 124 CEEA, los cuales otorgan a la Comisión, con el fin de que pueda garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común en la Comunidad, respectivamente, la competencia para formular recomendaciones o dictámenes en los ámbitos definidos por cada uno de los Tratados, cada vez que éstos explícitamente así lo prevean o si la Comisión lo estimase necesario.

En cuanto a la diferenciación entre recomendaciones y dictámenes dentro del ámbito de la CEE y la CEEA, J. V. LOUIS estima que, aunque 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

(58) La fórmula ejecutiva será fijada, a tenor del art. 192 y del art. 164 de la C.E.E.A., por la autoridad nacional que el Gobierno de uno de los Estados miembros designe a ese efecto, sin otro control que el de la comprobación de la autoridad del título, dando conocimiento a la Comisión y al Tribunal de Justicia. Una vez cumplidas estas formalidades, a petición del interesado, éste podrá perseguir la ejecución forzosa requiriendo directamente al órgano competente según la legislación nacional. La ejecución forzosa sólo podrá ser suspendida en virtud de una decisión del Tribunal de Justicia; no obstante, el control de la legalidad de las medidas de ejecución será competencia de las jurisdicciones nacionales.

recomendación se configura como un instrumento de acción indirecta para armonizar las legislaciones, que difiere de la directiva únicamente por la ausencia del carácter de obligatoriedad (59).

IV) LAS RELACIONES ENTRE AMBOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS

Hasta aquí hemos intentado sentar los pilares básicos del contenido de cada uno de los ordenamientos que nos ocupan, el interno y el comunitario, formulando en ocasiones determinadas cuestiones que pudieran incidir en alguno de ellos previsiblemente, dada la enorme importancia del fenómeno integrador. Sin embargo, no se ha profundizado suficientemente en la variedad de tipos de relación que entre ambos pueden originarse. Por ello, pensamos llegado el momento de entrar de lleno en estas cuestiones, sin pretensión de ser exhaustivos, dada la amplitud y complejidad relacional existente entre el ordenamiento comunitario y los internos de cada uno de los Estados miembros. Así, pues, analizaremos algunos de los aspectos sobre los que se manifiestan las implicaciones que para el orden interno supone la adhesión al ordenamiento comunitario, en virtud del proceso de integración que se opera en una parte de Europa.

1) *La primacía de la norma comunitaria*

El propio enunciado del epígrafe pone de relieve desde un principio la necesidad de admitir la afirmación que en el mismo se contiene. En este orden de cosas cabe señalar la primacía del ordenamiento jurídico comunitario sobre cualquier otro orden jurídico, ya sea el interno de cada Estado miembro, ya sea el particular de cada Comunidad Autónoma o región constituida legalmente en el interior de alguno o de todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Esta primacía de la normativa comunitaria queda puesta de relieve no sólo en el articulado de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, sino que, además, la reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia comunitario, nunca ha cesado de manifestar esta idea a lo largo de nu-

(59) J. V. LOUIS: *El ordenamiento jurídico comunitario*, op. cit., pág. 56.

merosísimas sentencias (60). El Tribunal ha debido entender con frecuencia de cuestiones referentes a las relaciones jerárquicas existentes entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional de los distintos Estados, siendo que, en cuantas ocasiones se ha pronunciado, lo ha hecho para establecer con absoluta claridad, la primacía del Derecho comunitario sobre el orden interno vigente en los Estados miembros (61). Por otra parte, también la doctrina de los autores ha venido manteniendo tradicionalmente, y siguiendo un criterio prácticamente unánime, que los Tratados, debido a los principios que introduce, a los procedimientos que instituye y al número de disposiciones de carácter formal que en ellos se contienen, implican, de modo definitivo, la primacía de sus reglas sobre aquellas otras que rigen en el interior de cualquiera de los Estados miembros (62).

En consecuencia, hay un hecho que debe quedar claro desde ahora, y es el que se refiere a la prioridad del orden jurídico comunitario sobre todos y cada uno de los ordenamientos internos de los distintos Estados miembros.

Ya expusimos más atrás cómo, además de los tres Tratados fundacionales de París y Roma, el ordenamiento comunitario está constituido por un conjunto de normas jurídicas que conforman el Derecho comunitario derivado, el cual queda integrado por fuentes directas y fuentes indirectas, las cuales encuentran su manifestación espontánea en los diversos tipos de normas jurídicas que a diario emanan de los diferentes órganos institucionales comunitarios que tienen atribuida competencia para ejercer la función legislativa y ejecutiva. De entre todas ellas, las más impor-

(60) Entre otras, vid. las siguientes sentencias: C.J.C.E. 13-2-1969, Wilhelm contra Bundeskartellamt, aff. 14-68, Rec. 1969, pág. 15, en la que el Tribunal declaraba que el Tratado C.E.E. habría instituido un orden jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone en sus jurisdicciones; C.J.C.E. 16-12-1960, Humblet contra Estado belga, aff. 6-60, Rec. 1960, pág. 1146; C.J.C.E. 5-2-1963, Van Gend-Loos contra la Administración fiscal neerlandesa, aff. 26-62, Rec. 1963, pág. 23; C.J.C.E. 15-7-1964, Costa contra ENEL, aff. 6-64, Rec. 1964, pág. 1141; C.J.C.E. Molkerel-Zentrale Westfalen contra Lippe, aff. 28-67, Rec. 1967, pág. 212; C.J.C.E. 13-7-1972, Commission des Communautés Européennes contra République Italienne, aff. 48-76, Rec. 1972, pág. 534. En todas estas sentencias, el Tribunal declara abiertamente la primacía del Derecho Comunitario sobre el orden interno vigente en los Estados miembros.

(61) En relación a toda esta temática, vid. MOLINA DEL POZO, Carlos F.: *El Derecho Administrativo español y su progresiva armonización...*, op. cit., págs. 107 a 113.

(62) Vid. nota 7 de nuestro trabajo *El Derecho Administrativo español y su progresiva armonización...*, op. cit., pág. 108.

tantes, dada su aplicabilidad directa e inmediata en el interior de los Estados miembros, vienen a ser los reglamentos CEE y CEEA y las decisiones CECA. Por su parte, las directivas CEE y CEEA y las recomendaciones CECA, dejan en manos de los distintos Estados miembros los procedimientos necesarios para hacerlas cumplir, siempre que se respeten y consigan los objetivos que en las normas aludidas se insertan. En cualquier caso, todas estas normas jurídicas que emanan de las instituciones comunitarias, poseen intrínsecamente un valor superior al de cualquier tipo de norma utilizada en el contexto de cada Estado miembro, y es más, las normas jurídicas que se dicten por los órganos competentes de cada Estado miembro, no podrán contradecir en ningún momento la normativa inspirada en los Tratados constitutivos de las Comunidades y que integran ese Derecho derivado a que anteriormente se aludía.

2) Adopción del orden comunitario por el Derecho interno

Es un principio, generalmente aceptado, aquel por el cual el Derecho comunitario prima sobre las normas que integran el ordenamiento interno de cada Estado miembro. Esta prevalencia del ordenamiento comunitario sobre los órdenes jurídicos nacionales hace casi precisa la aceptación de otro principio, como es el del efecto directo, en virtud del cual, las normas que constituyen el orden comunitario van a incidir directa o inmediatamente sobre los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros.

La vigencia de estos dos principios, no sólo refuerza al conjunto del ordenamiento jurídico comunitario, sino que facilita la adopción por parte de los Estados miembros de aquel orden. Evidentemente, conviene distinguir dos momentos bien diferenciados en lo que se refiere a la adopción del Derecho comunitario por los Derechos nacionales. Para los Estados candidatos, como en el caso de España, un primer momento, previo incluso a la adhesión, viene caracterizado por la necesidad de que exista algún precepto de rango superior que disponga la posibilidad de transferir competencias legislativas a las Comunidades Europeas para que, en base al mismo, puedan aceptarse las distintas normas comunitarias vigentes hasta el momento de la adhesión en el contexto comunitario. Es decir, en un primer momento, el Derecho comunitario en vigor hasta entonces, debe ser asimilado y absorbido dentro del Derecho nacional, puesto que ello va a constituir una con-

dición previa y necesaria para que se produzca la plena integración de un Estado en la Comunidad Europea. Pero, además, hay que destacar un segundo momento, en el cual, y gracias a esa transferencia de competencias operada, los órganos comunitarios producirán normas que tendrán su ámbito en el seno de los Derechos nacionales, y es más, las leyes que emanen de los órganos nacionales, habrán de respetar en todo momento el Derecho comunitario en su globalidad. En este sentido, las jurisdicciones nacionales desarrollan una importante misión puesto que, al ser valedoras del orden comunitario por su amplio conocimiento del mismo, aplican en cada momento su influencia en el ordenamiento nacional, respetando la primacía del Derecho comunitario dentro del territorio nacional. Además, también la Comisión, cumpliendo su papel de ser salvaguardia de los Tratados, vigila la manera en que los Estados miembros cumplen con la obligación que les corresponde de aplicar el Derecho comunitario a nivel interno.

Así, pues, por lo que al supuesto español se refiere, y teniendo en cuenta la diversidad de normas que integran las fuentes de nuestro Derecho, puede decirse que, a nivel estatal, las diferentes tipologías de normas existentes y que constituyen el ordenamiento jurídico español, habrán de quedar vinculadas desde el instante mismo de la entrada en vigor del Acta de adhesión a las Comunidades Europeas, a las distintas normas que conforman el orden jurídico comunitario, no pudiendo contradecir ni enfrentarse a éste en ningún caso, pues ello sería objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, interpuesto por alguna de las instituciones comunitarias con competencia en la materia o por cualquier otro Estado miembro que denunciase la inaplicación del Derecho comunitario en el interior del territorio español, por algún asunto que con él se relacionara.

Ante este estado de cosas, y teniendo presente que, por un lado, la Constitución española prepara en su articulado la adecuación sin problemas al contexto comunitario (63), dado el proceso irreversible que conducirá a la próxima integración del Estado español en la Europa comunitaria, y, por otro lado, el que los Estatutos de las Comunidades Autónomas que existan en ese

(63) En el mismo sentido, vid. ALZAGA: *La Constitución española de 1978* (Comentario sistemático), Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 581; SERRANO ALBERCA: "Comentario al artículo 93 de la Constitución", en la obra colectiva dirigida por GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 947.

momento en el contexto español se configuran y poseen el rango de leyes orgánicas, cabría afirmar la inexistencia de problemas en el ámbito estatal y regional luego de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Sin embargo, creemos que la cuestión planteada en términos tan simplistas no puede mantenerse, pues se caería en la ingenuidad.

En efecto, el problema, que en principio no debería ser tal, nos tememos que surgirá con bastante frecuencia, y ello debido esencialmente a que, aunque las normas que regulan el contexto de las Comunidades Autónomas tienen un carácter de inferior rango en la jerarquía normativa al que presentan la Constitución y las que emanan de los órganos competentes de las Comunidades Europeas en cumplimiento y desarrollo del espíritu de los Tratados, las normas en que encuentran su origen los Estatutos de autonomía y el resto de las normas dictadas en desarrollo de éste por los diferentes poderes autonómicos, vendrán a plantear cuestiones de fondo y de forma que incidirán de manera directa en el trinomio relacional Comunidades Europeas-Estado español-Comunidades Autónomas insertas en el Estado español. La causa de los posibles enfrentamientos futuros no será otra que la existencia de una serie de competencias de carácter exclusivo y/o concurrente en manos de las Comunidades Autónomas que, ya desde ahora, pueden constatarse también como propias de las Comunidades Europeas. Es decir, el Estado español debe transferir competencias a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas sobre determinadas materias siguiendo el criterio constitucional; pero, al mismo tiempo, y como consecuencia de la firma y ratificación del Acta de adhesión a las Comunidades Europeas, numerosas de esas competencias habrán de ser transferidas por el Estado español a los órganos institucionales de poder de las Comunidades Europeas. Por tanto, lógico parece pensar, que los problemas y enfrentamientos que puedan suscitarse en este campo serán cuantiosos y originarán la adopción de criterios normativos válidos y eficaces por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, para tratar de poner solución a las distintas cuestiones conflictuales que surjan en cada caso.

Como es fácil deducir, y aun en el supuesto de que exista buena voluntad en las diferentes partes, el problema de las competencias y su distribución entre órganos de los tres niveles diversos en juego, será arduo y de complicada solución, puesto que, si tenemos en cuenta y valoramos la primacía de las normas comu-

nitarias sobre las restantes normas jurídicas de ámbito estatal y regional, llegaremos a la conclusión de que pueden producirse tres tipos diferentes de conflictos de atribuciones de competencia: a) los que en cualquier caso se pueden originar entre el Estado español y sus Comunidades Autónomas; b) los que se suscitarán, sin duda, entre el Estado y los órganos de las Comunidades Europeas; c) los que afectarán a las Comunidades Autónomas frente a los órganos institucionales de las Comunidades Europeas. Pues bien, en función de cómo se resuelvan dichos conflictos podrá o no llevarse a cabo una integración coherente y ordenada del Estado español en la Europa comunitaria, siendo de destacar el papel fundamental que en todo este asunto habrá de desarrollar tanto el Tribunal Constitucional español como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, los cuales habrán de dirimir, a veces, situaciones de complicada trama y más difícil solución (64).

Pues bien, debido a la circunstancia irreversible de la próxima integración de España en las Comunidades Europeas, lo que aguar-

(64) La cuestión expuesta, lo ha sido en base a un planteamiento muy general; sin embargo, en idénticos términos puede ser traspasada a sectores concretos del conflicto. Así, por ejemplo, en lo referente al tema de los servicios conviene destacar que, precisamente en esta materia, los Estatutos de Autonomía hasta hoy en vigor, reclaman para sí competencias exclusivas para la regulación y gestión de la mayor parte de los servicios que con anterioridad residían en los órganos estatales, y es un hecho que, a nivel comunitario, gran número de las políticas elaboradas por los órganos de las Comunidades Europeas, presentan una mayor o menor vinculación con el tema de los servicios. Es decir, que en materia de servicios tienen competencia, transferida por los Estados miembros, las Comunidades Europeas, en cuanto que de las mismas emanan las distintas políticas comunes que sirven de soporte a la construcción europea; al mismo tiempo, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con capacidad legal para su autogobierno, contienen también una amplia serie de competencias exclusivas en materia de servicios, otras concurrentes y otras gestadoras de los mismos, lo cual habrá de ser conectado en un futuro ya cercano, a fin de evitar al máximo las situaciones de conflicto que se detectarán con la incorporación de España a la órbita comunitaria. Lo ideal sería la aceptación y el respeto mutuo en cada una de las partes en conflicto, a fin de incardinar al proceso integrador una serie de principios que sirvieran de elemento útil para la consecución de las metas y de los objetivos que se hallan insertos en los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, lo cual conllevaría a esa Europa unida tan ansiada por todos, y hacia la que, poco a poco, no sin denodados esfuerzos, el viejo continente se encamina y se ve abocado. Vid. MOLINA DEL POZO, Carlos F., y otros: *Transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de servicios públicos, cara a la integración en la C.E.E.*, comunicación presentada en la VI Reunión de Estudios Regionales, Valencia, noviembre 1980, págs. 17 y 18.

da al ordenamiento jurídico interno español no es sino proceder a una progresiva, pero segura, aproximación al orden comunitario. Ello debe ser así para tratar de evitar en lo posible los graves problemas que en breve pueden plantearse al tiempo de la adhesión. El acercamiento de ambos ordenamientos jurídicos debe realizarse no de un golpe, sino de modo reposado, adecuando nuestros principios y métodos a los que, desde hace años, se vienen utilizando en el ámbito comunitario, obteniéndose importantes resultados, de tal suerte que no se lleguen a producir fuertes traumas en el proceso mismo de integración global, sino que, por el contrario, dicho proceso se vaya concluyendo de forma suave y racionalizada.

Por tanto, y según se desprende de la interpretación jurisprudencial del propio Tratado de Roma, el Derecho vigente en el interior de cada Estado miembro ha de someterse en todo momento a la normativa jurídica del contexto comunitario. En otras palabras, el Derecho comunitario prima sobre el Derecho interno nacional concreto y específico vigente en cada país miembro. En este sentido, y en breve plazo, lo dicho hasta aquí significa que el Derecho español habrá de adaptarse en gran medida al que regula las relaciones jurídicas intracomunitarias, acatando e incorporando los procedimientos por éste elaborados, así como las normas que establezca. El Derecho comunitario pasará a formar parte principal de nuestro ordenamiento jurídico, de forma que, los principios y reglas que lo integran quedarán por encima y serán prevalentes respecto a los principios y reglas que en la actualidad informan nuestro vigente Derecho. El Derecho comunitario será, pues, el techo de la normativa jurídica que configure en los próximos años nuestro ordenamiento jurídico. Todo lo enunciado hasta aquí, conviene tenerlo muy en cuenta desde ahora con el exclusivo objeto de procurar y facilitar al máximo la complicada tarea que, en un día no muy lejano, culmine con la ansiada y esperada integración de España en las Comunidades europeas (65).

(65) En el mismo sentido, vid. MOLINA DEL POZO: *El Derecho Administrativo español y su progresiva armonización...*, op. cit., págs. 114 y 115; MOLINA DEL POZO: *La integración de España en las Comunidades Europeas y su incidencia en el ámbito del Derecho Administrativo*, ponencia presentada por el autor a la Mesa Redonda Hispano-Alemana sobre el tema "Expectativas y preocupaciones hispano-alemanas ante la adhesión de España a las Comunidades Europeas: aspectos jurídicos y económicos", Madrid, 27 de febrero de 1980, págs. 10 y 11.

3) Armonización de legislaciones

La creación y desarrollo de un mercado común hizo necesario, desde la configuración de los propios Tratados constitutivos, la adopción de toda una amplia gama de políticas económicas concretas, a través de las cuales se pudiesen operar los fines perseguidos en los Tratados. Sin embargo, la elaboración y puesta en marcha de las distintas políticas comunes venía a exigir desde su origen, la adopción de reglas jurídicas que lentamente fuesen unificando las, a veces, diferentes posturas de cada Estado miembro en lo referente a las mencionadas cuestiones. Para alcanzar los resultados que se buscaban con la puesta en práctica de los Tratados, éstos hubieron de contener en su articulado el reconocimiento formal de la existencia de un conjunto de normas y de reglas de carácter jurídico que hiciesen realidad tales fines. De esta necesidad fue derivándose lo que en la actualidad se conoce como el ordenamiento jurídico comunitario.

Pero es que, además, los Tratados no sólo arbitraban la posibilidad de creación de un Derecho comunitario, sino que también establecieron en su articulado la necesidad y exigencia de que, poco a poco, las variadas normas que en cada Estado miembro regulaban la vida económica hasta entonces, fueran progresivamente aproximándose, lográndose que cada vez existiesen menos diferencias entre las legislaciones de dichos Estados. Con ello se pretendía el acercamiento mutuo de los diversos órdenes internos a fin de establecer y poner en marcha un mercado común entre las partes. En este orden de ideas debe encuadrarse el contenido del artículo 100 al 102, inclusive, del Tratado CEE (66). Es decir, se trata de ofrecer a los Estados miembros un nuevo instrumento jurídico tendente a lograr la armonización de las diferentes legislaciones en vigor dentro de cada Estado. Para ello el Consejo, por

(66) Además de estos tres artículos, el Tratado C.E.E. contiene otras disposiciones en las que, aplicadas a supuestos concretos, pueden encontrarse también las bases aplicables a la armonización de legislaciones nacionales. Así, por ejemplo, en materia de legislación fiscal (art. 99), en materia de establecimiento de no asalariados y libre prestación de servicios (arts. 57 y 66), etc. Además, como escribe CARTOU: *Communautés Européennes*, 6.ª ed., Précis Dalloz, París, 1979, pág. 163, los órganos de la C.E.E., para la realización de una política jurídica, pueden fundarse sobre sus competencias generales, definidas en los arts. 145 (Consejo) y 155 (Comisión).

Por lo que se refiere a los otros Tratados, también contienen disposiciones específicas relativas a la armonización de legislaciones. Así, el art. 67 del Tratado C.E.C.A. y los arts. 30 y sigs. y 45 y sigs. del Tratado C.E.E.A. Vid. CEREXHE: *Le Droit Européen*, Leuven, 1979, pág. 335.

unanimidad y a propuesta de la Comisión, puede establecer directivas que tengan por objeto el acercamiento de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que presenten una incidencia directa en la constitución y funcionamiento del mercado común. El papel del Parlamento y del Comité Económico y Social en estas cuestiones es puramente consultivo, puesto que, se requiere el informe de ambas instituciones acerca de las directivas cuya ejecución comporte, en uno o más Estados miembros, la modificación de disposiciones legislativas (art. 100 del Tratado CEE).

Puesto que el objetivo fundamental que se persigue con la armonización de legislaciones entre los Estados miembros es el de conseguir un mercado común, no es de extrañar el contenido del artículo 101 CEE cuando establece que, en el supuesto en que la Comisión compruebe que existe una disparidad entre las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros, que falsee las condiciones de competencia en el mercado común y provoque, por tal motivo, una distorsión que se deba eliminar, la Comisión procederá a llevar a cabo consultas con los Estados miembros interesados. Si a través de tales consultas no se llegase a obtener un acuerdo capaz de eliminar la distorsión en cuestión, el Consejo establecerá, a propuesta de la Comisión, las directivas necesarias a este fin. Tanto la Comisión como el Consejo podrán adoptar cualesquiera otras medidas que consideren oportunas y que estén previstas en el Tratado CEE.

Como de lo que se trata es de evitar las posibles distorsiones, el artículo 102 CEE determina que, cuando existiese motivo para temer que la promulgación o modificación de una disposición legislativa, reglamentaria o administrativa, pudiera provocar una distorsión de las aludidas en el artículo 101 CEE, el Estado miembro que pretenda mantenerla habrá de consultar a la Comisión. La Comisión recomendará a los Estados interesados las medidas apropiadas para evitar la distorsión en cuestión, luego de consultar a los Estados miembros.

SEGUNDA PARTE

**Las Autonomías
regionales en España
y la adhesión a las
Comunidades Europeas**

II. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LAS AUTONOMIAS EN ESPAÑA

Durante los casi cuarenta últimos años, el ciudadano español había sido obligado a olvidar cualquier alusión al tema nacionalista o regional, quedando sometido en todos sus aspectos al centralismo más puro de un Estado fuertemente centralizado y concentrado y al que sólo la Historia, dentro de algunos años, podrá juzgar, quizás, con auténtica objetividad. Al llegar el cambio de régimen político se produce algo natural, es decir, una reacción lógica frente a la situación instaurada y mantenida a toda costa por el antiguo régimen, la cual se va a manifestar a través de las pautas exactamente contrarias a las habidas hasta aquel momento. Así, de un Estado centralizado se va a pasar a lo que ya se viene denominando Estado de las Autonomías, en el que se van a reconocer y respetar claramente la plenitud de derechos e instituciones de cuantas nacionalidades y regiones conforman el Estado español. Este reconocimiento se hace manifiesto en virtud de su inclusión en el texto constitucional de 1978, y a partir de entonces empieza el lento y poco ordenado desenvolvimiento de las que la propia Constitución denomina Comunidades Autónomas del Estado español.

No es aquí el momento de dar marcha atrás a la Historia para ver el origen de la división nacionalista de España. Sin embargo, y desde una óptica más cercana, conviene advertir de los intentos que a lo largo de los siglos han habido para lograr por parte de algunos pueblos de España el reconocimiento de su personalidad diferenciada e idiosincracia propia, desde que se produjese, en 1492, la unificación de España como Estado moderno bajo el imperio de los Reyes Católicos.

La diferenciación de los pueblos de España es algo que, por conocido, no merece la pena detenerse más en ello. A lo largo de los siglos, a veces más violentamente y a veces pacíficamente, las distintas nacionalidades del Estado español han perseguido su reconocimiento efectivo dentro del marco estatal. Incluso, a finales del siglo pasado, hubo un Proyecto de Constitución que ofrecía una organización federal del Estado, si bien el Proyecto no llegó a cuajar debido a la gran inestabilidad política de la época. Dentro ya del siglo xx, el texto constitucional de la Segunda República española, luego de la caída del rey Alfonso XIII, venía a contemplar la existencia de una serie de regiones, que llegaron incluso

algunas de ellas a tener su propio Estatuto de Autonomía, y a las que se les reconocía su personalidad diferenciada y la posibilidad real de autogobierno a través de sus respectivas instituciones. Con el derrocamiento de la Segunda República y la subida al Poder del General Franco se daba fin al desarrollo de aquellas regiones autónomas concebidas en el texto constitucional de la República, conduciéndose la situación al extremo opuesto al anterior. Pues bien, con ello lo que pretendo es argumentar la existencia de dos orígenes distintos de procesos autonómicos regionales en España. El primero de ellos es el histórico, que obedece estrictamente a planteamientos propios de esta Ciencia y que ya hemos reflejado brevemente. El segundo es el económico, que obedece a motivaciones fundamentalmente de orden próximo a la economía del último siglo. Ambos orígenes del nacionalismo o regionalismo español quedan perfectamente delimitados y definidos, exigiéndose su reconocimiento y respeto por las instancias estatales, dentro del período democrático iniciado a partir de la segunda parte de la década de los setenta. Posiblemente, teniendo en cuenta este doble origen o carácter del nacionalismo en España, la Constitución de 1978 vino a recoger en su articulado dos fórmulas distintas de acceder y ostentar la calificación de territorios o Comunidades Autónomas.

1) *La Constitución de 1978 y las Autonomías regionales*

Existe en España una amplia parte de la doctrina científica que, desde hace unos años, se viene ocupando en profundidad de todas aquellas cuestiones que se derivan de la relación Autonomías regionales-norma suprema de convivencia a nivel estatal y, por tanto, para no pecar de reiterativos, nos asomaremos al tema únicamente lo necesario para no perder el hilo conductor del esquema de este trabajo.

A nivel muy general, cabe afirmar que las regiones deben llegar a convertirse en entidades que tengan realmente a su disposición un número suficientemente amplio de órganos que les capaciten para poder ejercer sus funciones propias de programación, dirección y ordenación jurídica; es decir, las regiones deben absorber todas y cada una de las funciones que le son necesarias para ejercer con absoluta normalidad el desarrollo legislativo que le es imprescindible para alcanzar los objetivos que, con la implantación

de un Estado regional (1), se pretenden alcanzar. Para ello no sólo se requiere el conocimiento expreso de la potestad legislativa, sino también la transferencia, por parte del Estado, de toda la gestión de las funciones administrativas propias de aquél a nivel local (2). En consecuencia, el reconocimiento constitucional

(1) Acerca del tema del Estado regional existe abundante bibliografía; citamos aquí únicamente algunos títulos que pueden servir de orientación general. ASÍ, BALLADORE PALLIERI: *Diritto Costituzionale*, Milán, 1953; MIELE: *La Regione nella Costituzione italiana*, Florencia, 1949; MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1952; BURDEAU: *Traité de Science Politique*, París, 1949; FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario, el Federal y el Estado regional*, Madrid, 1978; IDEM: "La Región y el Estado regional", en *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 47, Madrid, 1977; IDEM: *Las Autonomías Regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, Madrid, 1962; KUHN: *El Estado*, Madrid, 1979; HERRERO DE MIÑÓN: *Nacionalismo y Constitucionalismo*, Madrid, 1971; Journées d'études de la Section languedocienne de l'I.F.S.A.: *La Région en Question?*, 23-24 mayo 1977, París, 1977; Rapport preparado para el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, bajo la dirección del Prof. GILLI: *Les aspects administratifs de la régionalisation*, París, 1975; BARBAGALLO: *La regione*, Aosta, 1976; LAGARDE: *La régionalisation*, París, 1977; VARELA: *El problema regional en la Segunda República Española*, Madrid, 1976; LAFONT: *Autonomie de la région à l'autogestion*, París, 1976; COSSUTTA-STEFANINI-ZANGHERI: *Decentramiento e partecipazione*, Roma, 1977; PETRELLA: *La renaissance des cultures régionales en Europe*, París, 1978; ALVAREZ: *Las nacionalidades en España*, Madrid, 1978; GÓMEZ DE LAS ROCES: *La Autonomía a la vista*, Zaragoza, 1978; JAVALOYS: *La Autonomía regional, ¿solución o problema?*, Madrid, 1978; DEL CAMPO-NAVARRO-TEZANOS: *La cuestión regional española*, Madrid, 1977; CASTELLS ARTECHE: *El Estatuto vasco*, Bilbao, 1976; págs. 11 a 24; LARUMBE: *La Región*, Madrid, 1973; Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos: *Federalismo y Regionalismo*, La Laguna, 26 septiembre al 3 octubre 1977, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979; SERRANI: *La via italiana alle regioni*, Milano, 1972; ARGULLOL: *La via italiana a la autonomía regional*, Madrid, 1977.

(2) En tema de transferencia de los órganos regionales a los locales, vid. BUFFARINI-PERULLI: *Il cittadino e il potere locale*, Venecia, 1977, páginas 135 a 163; CONTI y otros: *Sviluppo delle autonomie e riforma dello Stato*, Roma, 1975, págs. 47 y 48; LORCA NAVARRETE: *Pluralismo, regionalismo, municipalismo*, Sevilla, 1978, págs. 31 a 102; MODICA: *Rapporte sulle regioni*, Roma, 1975, págs. 16 y 17; BASSOLS COMA: "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución", en *Revista Administración Pública*, núm. 29, págs. 61 a 78; SALAS: "Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado", en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 221 a 254; PRATS CATALÁ: "La provincia ante la Constitución y las Autonomías", en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 411 a 458; CASTELLS ARTECHE: "El Municipio en la autonomía política", en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, págs. 459 a 488; MUÑOZ MACHADO: "Administración periférica: observaciones sobre su reforma", en el volumen conmemorativo al CXXV aniversario de la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 1977, págs. 217 y sigs.; MAYNTZ-SHARPE-DENTE: *Il Governo locale in Europa*, Milano, 1977; ROMEO: *Gli enti locali nella prospettiva regionale*, Milano, 1975; DELPEREE: *L'auto-*

de la existencia de nacionalidades y regiones autónomas dentro del territorio del Estado español, así como la entrada en vigor de los distintos Estatutos de Autonomía, debieran estar produciendo por simpatía una actuación nueva y un despertar definitivo en la vida de letargo que ampara tradicionalmente a los entes locales. Es una oportunidad histórica que no es posible desperdiciar.

La vigente Constitución española de 1978 viene, en su redacción definitiva, a reconocer explícitamente la existencia de nacionalidades y regiones con derecho a autonomía (art. 2), si bien, el tratamiento que luego la propia Constitución da al tema en el Título VIII, se nos ofrece como algo complicado y de difícil, o mejor, variada interpretación. En este sentido, puede señalarse la opinión de la mayor parte de la doctrina científica, de entre la que significamos, sólo a título ejemplificativo, la expuesta por tres autores bien conocidos entre nosotros. En efecto, para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (3), durante el proceso constituyente, «el tríptico del principio que constituye el soporte básico de la nueva estructura del Estado ha permanecido inalterable en lo esencial. No ha ocurrido lo mismo, sin embargo, con su articulación concreta, que ha sufrido no pocas alternativas. El texto definitivo ha consagrado, finalmente, de un modo un tanto sutil y con menos explicitud de la que hubiera sido de desear en materia tan delicada, dos tipos diferentes de Comunidades Autónomas, solución por lo menos discutible». Para TRUJILLO (4), la Constitución española actual «ofrece una solución del problema autonómico de difícil —por no decir imposible— adscripción a las formas tanto federales como regionales, configurando una forma federo-regional, en la medida en que participa de los caracteres de una y otra forma estatal... El constituyente español ha debido afrontar el problema de la organización territorial del Estado bajo las contrapuestas exigencias de preservar la unidad de la Nación española y de reconocer, ga-

nomie locale en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, Louvain-La-Neuve, 1978; Bossi y otros: *Il controllo della regione sugli enti locali*, Milano, 1973; MUÑOZ MACHADO: "El Gobierno y la Administración regional", en *Documentación Administrativa*, núm. 177, enero-marzo 1978, págs. 63 a 154, particularmente págs. 109 a 137.

(3) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", en el vol. I de *Lecturas sobre la Constitución española*, U.N.E.D., Madrid, 1978, pág. 349.

(4) G. TRUJILLO: "Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: El Estado federo-regional", en Trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, *op. cit.*, páginas 15, 16 y 17.

rantizar y regular el derecho a la autonomía de las distintas Comunidades de que aquélla se integra. El resultado ha sido un modelo de organización territorial del Estado de difícil adscripción en relación con el binomio Estado federal/Estado regional, habitualmente manejado por el Derecho Constitucional para clarificar los distintos supuestos de descentralización política, puesto que participa de las características propias de uno y otro. Quizás fuera por eso mejor emplear un neologismo —Estado federo-regional— expresivo del entrecruce de concepciones, fácilmente perceptible en los trabajos del constituyente y en sus resultados». Por último, para MUÑOZ MACHADO (5), el texto configurado en el Título VIII de la vigente Constitución «tiene ya apuntado en su cuenta la curiosa combinación consistente en haber sido aceptado por la mayor parte de los políticos que han intervenido en su redacción y ser criticado, en cambio, duramente por los especialistas en Derecho público del país. En los escritos doctrinales existentes relativos al análisis de algunos aspectos del referido Título... se revela inmediatamente una cierta sensación de impotencia de la doctrina cuanto se plantea la necesidad de reducir a términos de racionalidad científica un texto que parece resistirse a cualquier sistematización en torno a esquemas de organización del Estado conocidos hasta ahora... Los políticos, en cambio, parecen satisfechos por lo conseguido, por entender que es la mejor síntesis posible de principios que, en el momento de redactar el texto de la Constitución, aparecían como totalmente contrapuestos. Sin embargo, cabe entender que la satisfacción de los constituyentes no se debe tanto a la convicción de haber alcanzado la formulación de un esquema claro, aunque flexible, aceptado por todos y que supone el diseño de una organización del Estado bien perfilada, como a las posibilidades de interpretación del modelo... Lo que resulta difícil es encajar el modelo propuesto en cualquiera de las fórmulas conocidas de organización del Estado: de lo previsto en el Título VIII puede resultar, en definitiva, un Estado semifederal, semirregional o semicentralizado, o todo ello a la vez».

En cualquier caso, y fuese cual fuese la interpretación que al texto se le dé en torno a la cualificación de una forma estructural de Estado concreta, hay un hecho evidente y que ha de servir de presupuesto básico de partida, y es la aceptación manifiesta de una fórmula distinta a la que durante los últimos años se venía

(5) MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1979, págs. 13, 14, 15 y 17.

contemplando en el seno de nuestra organización del Estado. La Constitución apunta hacia una tendencia que se configura en la actualidad como irreversible en el contexto de la mayoría de los países europeos, y más concretamente en el interior de los Estados que conforman la Europa comunitaria. En efecto, hoy toda Europa se mueve en torno a la progresiva descentralización, y ello como consecuencia de la anterior tendencia existente que conducía todo el fenómeno político y administrativo a través de los hilos de una exacerbada centralización; el proceso descentralizador es, pues, la reacción lógica a la situación vivida en toda Europa tradicionalmente. Sin embargo, esta tendencia descentralizadora no va, en ningún momento, a dañar la idea de unión existente al unísono dentro del marco territorial de las Comunidades Europeas. En efecto, la Europa Comunitaria camina hacia la implantación de una fórmula capaz de mantener a la vez la fuerte posición descentralizadora con la cada día más sentida unión del continente europeo; ésta es la síntesis que aflora en nuestros días y que poco a poco se afianza como realidad pujante de un futuro común de todos los europeos: la Europa de las regiones (6).

Pues bien, en el contexto descrito es donde se encaja la actual corriente que vino a dominar a la hora de formular el texto constitucional español (7). Sin embargo, se hace preciso aclarar desde ahora —como ya lo viene haciendo la inmensa mayoría de la doctrina— que la Constitución de 1978 configura dos tipos diferentes de autonomía para las regiones del Estado español; exis-

(6) La bibliografía que puede citarse referida a este tema es amplísima; sin embargo, no parece ahora oportuno incluirla. Tan sólo señalaremos cómo, entre los autores españoles, el Prof. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: "La organización territorial del Estado...", *op. cit.*, pág. 346, apunta esta idea cuando escribe: "El reloj de la Historia marca hoy en toda Europa la hora de la descentralización, lo que no es en absoluto incompatible, aunque parezca paradójico, con el proceso de signo opuesto que apunta hacia una futura unidad del continente, ya que la vida individual y colectiva es siempre el resultado de una contradicción dialéctica entre las distintas fuerzas en presencia (la Europa de las Regiones como síntesis posible)."

(7) En idéntico sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: "La organización territorial del Estado...", *op. cit.*, págs. 347 y 348, cuando sostiene que "los viejos y grandes Estados unitarios europeos caminan hacia el pluralismo intraestatal, al propio tiempo que los Estados federales clásicos sufren un proceso inverso de reforzamiento progresivo de los poderes de la Federación a costa de los Estados miembros. El Estado unitario regional, construido sobre la base de regiones autónomas sin perjuicio de su unidad esencial, aparece así como un punto de encuentro, una solución a mitad de camino entre los logros del pasado y las esperanzas del futuro, no demasiado distantes (si es que hay alguna distancia) del Estado federal en su situación evolutiva actual".

ten don grados de autonomía distintos el uno del otro en cuanto a posibilidades reales de logro de objetivos en razón de los supuestos que se contemplan en el Título VIII de la Constitución; ello significa que no todas las regiones a las que se les reconoce el derecho a la autonomía pueden, o podrán, gozar de la misma a niveles similares, puesto que se produce una clara discriminación entre unos territorios y otros del Estado español. Así, pues, trasladando los términos en los que se expresa la vigente Constitución italiana a la española, puede decirse que el texto fundamental español admite para las regiones autónomas un régimen común y regímenes especiales. El régimen común viene expresado en los artículos 143 y siguientes de la Constitución, mientras que los regímenes especiales se reconocen en los artículos 151 y 152 del mismo texto básico y fundamental. No es el momento ahora de entrar a desglosar con detalle las diferencias que existen entre ambos sistemas descritos, pues ello nos apartaría del esquema central del trabajo; sin embargo, como podrá comprobarse a lo largo de nuestro análisis, el lector encontrará, sin duda, numerosas alusiones al tema dicotómico, dada la imperiosa necesidad de reconducción que a veces será preciso realizar para entroncar con las cuestiones fundamentales que aquí se abordan.

El propio tenor del artículo 143, número 1, de la Constitución vino a posibilitar la existencia, en el marco de cada Comunidad Autónoma, de unos Estatutos que regulasen la vida y organización de cada nacionalidad o región autónoma que accediese a tal. Además de los Estatutos de Autonomía, y en base a ellos, las diferentes Comunidades Autónomas gozan de la posibilidad de autogobierno, por lo cual tienen a su alcance la instauración de órganos con competencia para dictar normas jurídicas de obligado cumplimiento dentro del territorio que abarque dicha Comunidad Autónoma. En consecuencia, pueden estimarse, a los efectos que aquí nos interesan, dos clases de normas jurídicas existentes en el ámbito de las Comunidades Autónomas: por un lado, los propios Estatutos de Autonomía y, por otro, todo el conjunto de normas que sean dictadas en el pleno uso de sus facultades por los distintos órganos de poder de cada Comunidad Autónoma. Veamos, pues, por separado ambas cosas.

2) *Los Estatutos de Autonomía*

La más simple de las definiciones que pueden ofrecerse sobre los Estatutos de Autonomía es aquella que los conceptúa como

la norma institucional fundamental y básica de una Comunidad Autónoma. Del mismo tenor era la definición que de los mismos ofrecía el artículo 11 de la Constitución republicana española de 1931, la cual los tenía como auténticas leyes básicas ordenadoras de la organización político-administrativa de las distintas regiones que se rigieran autónómicamente.

Pero, según se desprende del artículo 147, número 1, de la vigente Constitución, al mismo tiempo que son normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma, los Estatutos se incardinan en el ordenamiento jurídico del Estado, formando desde su inicio parte integrante del mismo. Como advierte algún autor (8), su rango es el inmediatamente inferior a la Constitución, pues, al no existir, según ésta, leyes formalmente constitucionales, son las leyes orgánicas las que cubren esta figura jurídica cuando se refieren al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, al régimen electoral general y las que aprueben los Estatutos de Autonomía. Así, pues, el artículo 81, párrafo c), de la Constitución viene a considerarlos como leyes orgánicas. Sin embargo, como advierte otro autor (9), esta equiparación hay que reconocerla como sólo parcial, puesto que, al ser definidos en la forma ya indicada por el artículo 147, lo que parece significar es que se configuran como una «pequeña Constitución» de la Comunidad Autónoma, y de alguna manera son normas colocadas en un plano superior al de las leyes (10). En todo caso, el procedimiento para la elaboración y puesta en marcha de los Estatutos de Autonomía va a variar en función de que se trate de Comunidades Autónomas de segundo o de primer grado (art. 146 y art. 151, núm. 2, respectivamente).

Por otra parte, en nuestra opinión, los Estatutos de Autonomía no son más que la manifestación jurídica del acuerdo político de voluntades entre el Estado y los miembros de cada Comunidad Autónoma, que tiene como finalidad esencial el establecimiento de

(8) GONZÁLEZ CASANOVA: "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", en *Documentación Administrativa*, núm. 182, abril-junio 1979, pág. 130.

(9) Díez PICAZO: "Constitución y fuentes del Derecho", en la *Revista Española de Derecho Administrativo (R.E.D.A.)*, núm. 21, abril-junio 1979, pág. 194.

(10) Los Estatutos de Cataluña y País Vasco, por ejemplo, coinciden con la Constitución en la propia definición que, en sus respectivos artículos primeros, ofrecen acerca del Estatuto, pues se constituyen en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con "el presente Estatuto, que es su norma institucional básica".

los principios y reglas básicas sobre los cuales se debe ordenar la convivencia en el interior de un territorio concreto que accede a su autogobierno. El desarrollo o positivización de esos principios de carácter general que constituyen cada Estatuto autonómico, será el objeto de posteriores normas jurídicas emanadas de los propios órganos con competencia, y que se presentarán bajo formas muy diversas dentro del marco jurídico que, en cada momento, rija la actuación de los poderes de autogobierno existentes en el seno de cada Comunidad Autónoma.

Desde una perspectiva que englobe la formulación práctica, los distintos Estatutos de Autonomía, en opinión de algún autor (11), comportan fundamentalmente tres puntos:

- Una conformación unificada de una realidad territorial histórica.
- La existencia de una autonomía política, en cuanto que la Comunidad que se beneficia de la misma tiene su propia organización político-administrativa, incluso con los tres poderes clásicos.
- Una posibilidad de autonormación en base a funciones y facultades igualmente propios.

No obstante todo lo dicho, existen determinadas limitaciones al poder de autogobierno que, decíamos, era propio de cada Comunidad Autónoma. En este sentido, como estima MUÑOZ MACHADO (12), parece evidente que las Comunidades Autónomas de segundo grado sólo podrán asumir competencias de entre las materias relacionadas en el artículo 148 de la Constitución; en el contexto de dicho artículo, la Constitución no viene a imponer a las Comunidades Autónomas que asuman todas las competencias en exclusiva sobre todas y cada una de las materias o competencias concurrentes sobre sólo algunas de las materias, ya que la aludida cuestión va a quedar a lo que cada Estatuto quiera disponer de manera libre al respecto. En cuanto a las Comunidades Autónomas de primer grado parece fuera de toda duda el hecho de que pueden asumir mediante sus respectivos Estatutos (13):

(11) CASTELLS ARTECHE: *El Estatuto vasco*, op. cit., pág. 15.

(12) MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas...*, op. cit., págs. 31 y 32.

(13) Vid. MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas...*, op. cit., páginas 32 a 34.

- Todas las competencias sobre las materias contenidas en el artículo 148.
- Todas las competencias sobre las materias que el artículo 149 de la Constitución no atribuye a la exclusiva competencia del Estado.
- Los Estatutos pueden asignar a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas todas las materias no atribuidas de forma expresa al Estado por la Constitución (art. 149, núm. 3).

Además de los límites expuestos, existen otras limitaciones a la potestad estatutaria que aluden a las competencias que los Estatutos pueden atribuir a las Comunidades Autónomas. El motivo que aquí ilumina el problema es justamente el propio tenor del artículo 150, número 2, de la Constitución, en base al cual el Estado puede delegar o transferir en las Comunidades Autónomas, por medio de una ley orgánica, determinadas facultades que corresponden a materia propia de la titularidad del Estado y que por su propia naturaleza sean susceptibles de ser transferidas o delegadas. La cuestión que el precepto plantea puede enunciarse y resolverse, con el autor que seguimos, de la siguiente manera (14): siendo que las leyes que aprueban los Estatutos de Autonomía tienen el rango de orgánicas, ¿puede o no utilizarse el Estatuto como cauce normativo para llevar a cabo tales transferencias y delegaciones? Luego de seguir el exhaustivo argumento presentado por MUÑOZ MACHADO, hay que concluir con él, que los Estatutos de Autonomía no pueden servir de marco normativo para que se lleven a cabo en favor de las Comunidades Autónomas las transferencias y delegaciones a que alude el artículo 150, número 2, siendo precisa, en todo caso, la existencia de una ley orgánica, ulterior a la aprobación del Estatuto, para que semejante actuación pueda propiciarse.

Por último, y referente al tema de los Estatutos de Autonomía, conviene aludir a la segunda parte del artículo 147, cuya primera parte hacía mención —como se recordará— a la definición constitucional de dichos Estatutos. En efecto, el número 2 del artículo 147 se ocupa de señalar cuál deberá ser el contenido de los Estatutos de Autonomía, fijando que éstos habrán de determinar: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio. c) La de-

(14) MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas...*, op. cit., págs. 37 a 41.

nominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. *d)* Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Así, pues, y de acuerdo con lo expuesto por algún autor (15), el Estatuto es la manifestación normativa de la perfecta autonomía de la región, de modo que llega a ocupar como tal una posición singular en el conjunto de las fuentes, dado que, al contener principios fundamentales de la actividad y de la organización regional, adquieren un valor superior al de las leyes regionales ordinarias, como ya quedó expuesto por nuestra parte con anterioridad.

3) *Otras normas que pueden emanar de las Comunidades Autónomas*

Como hemos visto, los Estatutos son algo así como una superley dentro del marco de cada territorio autónomo. Su importancia radica en el hecho de que son normas institucionales básicas y fundamentales en el interior de un territorio concreto que accede, por medio precisamente de dicha técnica jurídica, a gozar de su autonomía, sea ésta de régimen común o especial. Por tanto, el Estatuto va a regular básicamente, después de la Constitución del Estado español, la convivencia y a ordenar, política y administrativamente (16), la actividad en el contexto de cada Comunidad Autónoma.

Pues bien, en los Estatutos se ha de contener —como vimos exigía el artículo 147, número 2— las formas institucionales que se adoptan en cada Comunidad, y una vez determinadas éstas, podrán conocerse los distintos órganos de los que pueden emanar normas jurídicas, de rango interior naturalmente, al que enmarca el Estatuto, pero que, asimismo, sirven para el desarrollo normal de la convivencia y su ordenación en el interior de la Comunidad Autónoma de que se trate. Es decir, los órganos que tienen competencia en cada Comunidad y sobre aquellas materias que, en virtud de su Estatuto y atendiendo a la Constitución, les están

(15) SOSA WAGNER: "El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española", en *Documentación Administrativa*, número 182, abril-junio 1979, pág. 151.

(16) Contraria a esta opinión parece ser la expresada por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *La organización territorial del Estado...*, op. cit., pág. 351, cuando afirma que "la Constitución ha organizado dos tipos de regiones cualitativamente diferentes, unas de carácter o nivel político y otras simplemente administrativas".

atribuidas funciones concretas, pueden manifestar su potestad ordinal dictando cuantas normas jurídicas sean precisas a fin de encauzar la vida y las relaciones a nivel interno de cada Comunidad.

Lo que ocurre, y aquí surge de nuevo el problema de fondo que arrastra el texto constitucional en cuanto da lugar a la aparición de dos niveles o grados diferentes de autonomía, es que, así como para los territorios que han alcanzado la autonomía de primer grado (Régimen especial) la cuestión parece clara, pues el propio texto constitucional (art. 152) marca la existencia de órganos con potestad legislativa y ejecutiva dentro de estas Comunidades, no va a ocurrir igual respecto a las regiones que logren un nivel autonómico de segundo grado (Régimen común), para las cuales la Constitución nada exige, en principio al menos.

Formulada la anterior precisión, cabe ahora cuestionarse si la ley regional ordinaria es una norma del mismo tipo y carácter que la ley ordinaria estatal o, por el contrario, es una norma que se encuentra jerárquicamente entre la ley ordinaria estatal y el reglamento. La cuestión merece ser planteada puesto que, al tener las Comunidades Autónomas una Asamblea Legislativa, en ella se reside la potestad legislativa, y al poseer un Consejo de Gobierno y un Presidente con funciones ejecutivas y administrativas, en ellos radica la potestad reglamentaria (17). Por tanto, el autogobierno al que se accede mediante la autonomía de una Comunidad concreta, supone la posibilidad real para los poderes legislativo y ejecutivo de la misma de dictar normas jurídicas de diferente rango sobre aquellas materias en las que, atendida la Constitución y el respectivo Estatuto, hay reconocida competencia, sea ésta exclusiva o concurrente. En consecuencia, las Comunidades Autónomas tienen facultades para dictar leyes y reglamentos de igual forma que lo hace el Estado, y de ahí, precisamente, la problemática que aquí se plantea, ya que es preciso determinar la escala, fuerza o valor que, dentro de la jerarquía normativa, presentan dichas leyes y reglamentos.

En principio, hay que aceptar la posibilidad de establecer también, a nivel de Comunidades Autónomas, una jerarquía de sus

(17) Así ocurre, además, en las Comunidades Autónomas existentes en la actualidad, y en las que los respectivos Estatutos señalan dónde se residen tanto la potestad legislativa como la reglamentaria. En este sentido, y como ejemplo, pueden verse el art. 30, núm. 1, y art. 40, núm. 2, del Estatuto catalán y el art. 25, núm. 1, y art. 38, núm. 3, del Estatuto vasco.

propias normas, la cual tendrá como cabecera el propio Estatuto de Autonomía, y por debajo aparecerán las leyes ordinarias y los reglamentos emanados de los órganos competentes. El problema está en saber si se establece o no un parangón con las mismas normas (de igual denominación) a nivel estatal.

La cuestión, a decir de algún autor, suscitó una ardua polémica en el seno de determinadas doctrinas extranjeras que, no obstante, parece haber quedado resuelta de modo definitivo en el sentido de reconocer a la ley de la Comunidad Autónoma idéntico carácter, valor y fuerza que a la ley estatal, en base a la experiencia habida en ordenamientos jurídicos de otros países, cabe afirmar que en España la solución no puede ser distinta (18).

Así, pues, resulta evidente que, como estima DÍEZ PICAZO, las Comunidades Autónomas pueden disponer de una potestad normativa que le será de utilidad en el desarrollo de la competencia que los Estatutos reconozcan a dichas Comunidades y ello en razón a que tal potestad normativa se estima como la vía básica de funcionamiento de aquella competencia. No obstante no aparecer enunciado en parte alguna el calificativo que reciben las reglas que emanan de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, habrá que entender que serán leyes o reglamentos de acuerdo con la naturaleza de los órganos de donde procedan (19).

Por tanto, cualquier Comunidad Autónoma, en el pleno uso de sus competencias, está capacitada para dictar normas jurídicas con rango o fuerza de ley, así como para emitir reglamentos en virtud de la potestad legislativa y reglamentaria (20) que tiene reconocida en su respectivo Estatuto, y siempre de conformidad

(18) MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas...*, op. cit., pág. 62. Concretamente, este autor presenta una serie exhaustiva de argumentos tendientes a demostrar que, en nuestro país, la solución es similar a la habida en otros países, es decir, gira en torno al reconocimiento para la ley regional del mismo carácter, valor y fuerza que se concede a la ley estatal. Para demostrar esto, el autor utiliza la sutil convicción que siempre proporcionan la fuerza de sus limpios razonamientos, los cuales compartimos totalmente (vid. págs. 62 a 68).

(19) Vid. DÍEZ PICAZO: *Constitución y fuentes del Derecho*, op. cit., página 194.

(20) En este sentido, vid. SOSA WAGNER: *El control de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pág. 155; SERRANO TRIANA: "Problemas de la Legislación compartida, la ley y el reglamento de las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Administrativo (R.E.D.A.)*, núm. 24, enero-marzo 1980, págs. 97 a 112 (concretamente sobre este punto, vid. págs. 98 y 99); COSCULLUELA MUNTANER: "En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Administrativo (R.E.D.A.)*, núm. 18, julio-septiembre 1978, pág. 370.

con los preceptos que al respecto hay que tener presentes de nuestra vigente Constitución. Las normas así surgidas vendrán a equipararse en valor, fuerza y carácter con las propias del ordenamiento jurídico estatal. Cosa distinta serán las limitaciones que se imponen a la legislación regional, pero en esta cuestión no podemos detenernos en este momento, pues habría que analizar y conectar con la temática de los posibles conflictos de atribuciones que pueden surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4) *Situación actual y previsiones*

Como es fácil deducir de cuanto ha quedado expuesto, la cuestión de las autonomías regionales en España es una materia bastante complicada de ordenar y sobre la que se hace preciso actuar con enorme prudencia y sigilo, dado lo delicado de las posiciones que en cada caso se debaten y a fin de evitar en lo posible la aparición de agravios comparativos entre unas regiones y otras, incumpléndose en estos casos el principio fundamental recogido en la Constitución, por el cual se invoca y exige la igualdad entre todos los territorios que componen el Estado español. Por tanto, el tema autonómico, si bien tiene ya un marco legal dentro del cual desarrollarse, encuentra, quizás, problemas serios en lo referente a sus aspectos estrictamente políticos, requiriendo continuamente la labor objetiva y seria de cuantas partes intervienen como representantes de las distintas Comunidades Autónomas, y del Gobierno central.

En cualquier caso, desde que el tema comenzó a ser debatido, pasando por su aprobación mediante su inclusión en el Título VIII de la Constitución de 1978, hasta el momento presente, en el que ya existen seis Estatutos aprobados y en plena vigencia y en marcha todos los restantes procesos que en breve abocarán en el establecimiento de los correspondientes Estatutos de Autonomía para las distintas Comunidades Autónomas que configuran el conjunto del territorio español, el tema autonómico ha sido, en líneas generales, desorbitado al máximo y llevado hasta extremos que superan los márgenes habitualmente establecidos, incluso en aquellos sistemas políticos de corte federal. Lo político, cabría afirmar, ha sobrepasado todos los límites y los cauces formales que imponen unos mínimos criterios básicos de jurisdicción y de legalidad. Los partidos políticos, a nivel regional, han ganado progresivamente votos en sus respectivos territorios, con lo cual se han ido

fortaleciendo poco a poco y alcanzando posiciones importantes. Los grandes partidos políticos a nivel estatal también han intentado obtener su parte de beneficio, llevando a cabo en los últimos años una política exclusivamente partidista y en busca de intereses puramente particularistas, para lo cual no han dudado en ejercer, en varias ocasiones, unas actuaciones censurables al máximo. Por su parte, el partido del Gobierno tampoco ha mantenido nunca una línea invariable en su comportamiento acerca del tema autonómico, siendo también en ocasiones su modo de actuar verdaderamente criticable, habiendo coadyuvado ostensiblemente a que la situación del fenómeno autonómico en España haya alcanzado los niveles que ha tocado de improvisación y descontrol, debido a su manifiesta incapacidad para conducir un proceso a escala nacional que habría abocado en la instauración de unas Comunidades Autónomas en regla con lo estipulado por el texto constitucional.

Todo el conjunto de actuaciones y comportamientos descritos ha venido siendo, desde sus inicios, la tónica mantenida respecto al importantísimo tema de la transformación del Estado español. Pues bien, pudiera pensarse que quien escribe estas líneas adopta una posición cómoda al limitarse a formular una crítica destructiva sobre las diferentes posturas mantenidas en torno a tan grave cuestión, y nada más lejos de mi intención. Pienso que la cuestión autonómica no ha sido bien estructurada desde su nacimiento reciente y luego no ha sido adecuadamente tratada por quienes tenían en sus manos la posibilidad real de estructurarla. Fundamentalmente estimo que si lo que se pretendía era llevar a cabo una auténtica transformación del Estado, sustituyendo el centralismo por otro sistema, a la hora de redactar la vigente Constitución, habría de haberse dado un decidido paso que hubiese instaurado un régimen federal en España. De esta manera se estarían obviando muchos de los problemas que se han venido suscitando durante los últimos años, al tiempo que se sabría en todo momento a qué atenerse para el pleno y normal desarrollo de la técnica política y organizativa federal. No se hizo así en su momento y ahora estamos sufriendo las consecuencias de un proceso mal concebido desde su origen.

Ante semejante estado de cosas, los partidos mayoritarios intentan en la actualidad reconducir en España el tema autonómico. Para llevar a cabo tan complicada misión, el Gobierno y los partidos de la oposición, de mutuo acuerdo, resolvieron encargar la

elaboración de un dictamen o Informe sobre las cuestiones relativas a las autonomías en España, a una Comisión de Expertos en la materia, ubicada en el Centro de Estudios Constitucionales, y presidida por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. Dicho Informe, conocido en mayo de 1981, consta de las siguientes partes:

- Introducción.
- Planteamiento general, donde se abordan los temas relativos a:
 - La generalización del sistema de autonomías.
 - Correcciones constitucionales a las iniciativas autonómicas.
 - El mito de la uniformidad. Las verdaderas exigencias del principio.
 - La organización de las Comunidades Autónomas.
 - La transformación del Estado.
 - El régimen jurídico de las decisiones de las Comunidades Autónomas y sus relaciones con el Estado.
- Articulación de las propuestas, donde luego de formular una consideración general, se justifica la elaboración de una posible Ley Orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico.
- Contenido de una posible Ley Orgánica del Proceso Autonómico, que estaría integrada por los aspectos siguientes:
 - Principios generales.
 - La iniciativa autonómica.
 - La posición de las Diputaciones Provinciales.
 - Régimen General de las Administraciones Autónomas.
 - Transferencias de servicios.
 - Función pública.
 - Reforma de la Administración del Estado.
 - Organización de la Justicia.
- Acuerdos políticos inicialmente no legalizados para la elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos de Autonomía.

Como puede observarse, el Informe viene a replantear toda la cuestión autonómica en España, haciendo una valoración positiva de cuantas cuestiones era preciso ordenar, pronunciándose con

toda claridad sobre ellas. Al margen de los diferentes aspectos que analiza, el Informe mantiene y defiende en todo momento la elaboración y aprobación de una ley que, con carácter de orgánica—igual al que tienen los Estatutos de Autonomía—, venga a regular de modo coherente la organización del proceso autonómico en España. Asimismo, menciona la necesidad imperiosa de llevar a cabo unos acuerdos de carácter político, y por ello inicialmente no legalizados, que sirvan para elaborar, aprobar y aplicar los Estatutos de Autonomía. Precisamente para dar cumplimiento a esta parte del Informe, el último día del mes de junio de 1981, se firmó en Madrid el denominado Pacto Autonómico, que establece un acuerdo político de principio entre los dos grandes partidos políticos españoles, el del Gobierno y el socialista, habiendo abandonado en su última fase las reuniones otros dos partidos, el comunista y la coalición derechista, los cuales no llegaron a firmar el acuerdo final. Tampoco ha sido firmado el acuerdo por ninguno de los partidos nacionalistas ni regionalistas, algunos de ellos con representación parlamentaria, por no haber sido invitados a participar en las reuniones mantenidas entre los cuatro grandes partidos o coaliciones para entablar el mencionado acuerdo. Esta ausencia de los grupos nacionalistas de la firma del acuerdo puede entrañar dificultades futuras en lo referente a su aplicación en las Comunidades Autónomas en las que dichos grupos poseen una amplia mayoría de votantes sobre los grandes partidos a nivel estatal; así, por ejemplo, puede suceder con los partidos nacionalistas del País Vasco, Cataluña y de Andalucía, que no han participado en el acuerdo suscrito entre los grandes y que gozan de una amplísima representación a escala de esas tres Comunidades Autónomas señaladas.

Por tanto, pues, y visto el planteamiento del tema que acaba de relatarse, cabría formular las siguientes consideraciones acerca de la situación actual y las previsiones sobre las Autonomías en España:

- El tema de las Autonomías en España ha tenido desde sus orígenes un mal planteamiento, ello ha hecho que, en general, se desorbiten muchas cuestiones que le afectaban directamente, provocando una difícil situación de «impasse» de la que ahora se intenta salir.
- Los remedios a los graves problemas aparecidos, han sido desde 1976 muy localizados, tratando de dar solución a la cuestión controvertida que surgía, pero sin tener en cuenta

un contexto mucho más amplio, en el que se incluían el grueso de posibles temas o aspectos conflictivos en materia autonómica. Es decir, no se han buscado soluciones generales y válidas para enderezar un proceso que nació viciado, sino que se han ido aplicando pequeñas soluciones a modo de parche que, a la larga, no han servido para mucho.

- Habría sido más lógico, y evitado grandes problemas de los que hoy existen, el que la propia Constitución hubiese reconocido e implantado un sistema federal en España, en lugar de prohibirlo taxativamente como hizo, para amparar la creación de unas Comunidades Autónomas, que conllevarían a una especie de Estado estructurado de manera cuasifederal o semifederal, del cual nada o bastante poco se intuía.
- Todo ello hace que pueda calificarse la situación actual del tema autonómico de difícil y complicada. Los planteamientos se han llevado hasta extremos tales que ahora resulta inevitable el enfrentamiento entre posturas diversas, y el posibilitar una solución eficaz que sea aceptada por todos y capaz de reconducir la ordenación de los procesos autonómicos en España resulta algo verdaderamente complejo.
- El último intento para conseguir esto último ha sido la firma de unos Pactos o Acuerdos Autonómicos entre tan sólo dos partidos políticos, los dos grandes partidos del arco parlamentario español, habiendo quedado al margen de tales acuerdos los restantes partidos, tanto a nivel estatal como regional. Ello va a provocar en el futuro difíciles problemas, que ya se verá si es posible resolver.
- Del informe realizado por la Comisión de Expertos sobre Autonomías, cabe destacar el intento serio de manifestar con dureza la realidad del tema autonómico en España, al tiempo que se proponía la creación de una Ley Orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico. Esta propuesta de ley ha sido elaborada por los representantes de los partidos que firmaron el llamado Pacto Autonómico, teniendo muy presentes las directrices marcadas en el Informe de los Expertos, y el Gobierno se comprometió a solicitar a las Cortes que apreciaran la necesidad de dictar una Ley Orgánica reguladora del tema autonómico, tal y como se acordó en el Pacto firmado el 31 de julio de 1981. El Gobierno, en su reunión celebrada el 20 de agosto de 1981, adoptó el acuerdo de formular tal solicitud a las Cortes, denominando de-

finitivamente al proyecto legislativo como Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

- Con una perspectiva optimista cabe afirmar que, a partir de la promulgación de la LOAPA, el proceso autonómico, en general, en España, se verá sustancialmente reformado y mejorado. Ojalá las previsiones y mandatos incluidos en el proyecto no sean muy alterados en las discusiones parlamentarias previas a su aprobación y publicación, consiguiéndose encauzar ordenadamente el acceso y desarrollo de la Autonomía a los distintos territorios que forman cada una de las Comunidades Autónomas en que está constituido el Estado español. La LOAPA puede ser, en este sentido, un elemento decisivo y fundamental para el futuro de las autonomías en España. Habrá que esperar algún tiempo antes de poder obtener y analizar los resultados a que comporte.

III) INTEGRACION DE ESPAÑA EN LA CEE

Mucho se ha dicho y escrito sobre este tema y, sin embargo, la cuestión no está aún suficientemente definida ni la última palabra pronunciada, pues son bastantes los problemas que hay que resolver con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de adhesión. Naturalmente, ahora y aquí no es el momento de ser exhaustivos en cuanto a analizar los diferentes aspectos, positivos y negativos, que nos conducirán a la integración en las Comunidades. No obstante, consideramos oportuno señalar en este momento algunas de las preocupaciones que seguramente consideramos están hoy en la mente de muchas personas, y de las que más adelante, a lo largo de nuestro análisis pormenorizado, habremos de referirnos con mayor profundidad, para así reflejar la situación existente y las tendencias que han de perseguirse cara a la total y definitiva incorporación de España a la Europa Comunitaria.

Por supuesto, Europa sí, pero ¿cómo? Aquí está el eje central de la cuestión. Durante años España se sentía marginada del proceso integrador europeo, no en vano por ello trató de acercarse a la Comunidad aunque con éxito moderado, pues a lo más que se llegó fue a la firma del Acuerdo Preferencial de 1970 con aquélla. Los motivos que entonces impedían un mayor contacto eran de índole estrictamente política. Se llega a alcanzar con el paso de los años una situación política democrática e inmediatamente, en

julio de 1977, el primer Gobierno democrático, surgido de las elecciones del 15 de junio de ese mismo año, pone en marcha su solicitud de adhesión a las Comunidades Europeas como uno de los primeros actos oficiales que realiza. Ya no habría de por medio problemas políticos; sin embargo, la época también había cambiado. La Comunidad y España se encontraban inmersas en una crisis económica radial de proporciones alarmantes que aún hoy, siete u ocho años después de haber surgido, se encuentra bastante arraigada en todo el mundo.

Pero España no debe perder su oportunidad histórica e insiste a toda costa en negociar la adhesión a las Comunidades Europeas. En nuestra opinión, a partir de 1977 se constata en España una sicosis gubernamental de carácter político por llegar a ser cuanto antes país miembro de pleno derecho de la Comunidad. Sin embargo, aunque los impedimentos políticos desapareciesen, han surgido otros, los económicos, que ofrecen graves inconvenientes a la integración, sobre todo si ésta se efectúa de forma precipitada.

Consecuentemente, la negociación en curso ha de llevarse a término con logros económicos para ambas partes y no únicamente para una de ellas. Esto supone que el afán político de integrarse, por muy loable que pueda ser —y de hecho así nos los parece—, no debe llegar hasta el punto de ir cediendo progresivamente en materias económicas de trascendental importancia que lleguen a hipotecar, aún más si cabe, el pobre futuro de nuestra economía. Y que no se nos entienda como críticos de la adhesión, sino todo lo contrario, y así lo hemos manifestado tanto aquí como en cuantas oportunidades se nos han brindado para exponer nuestra opinión. España es Europa y a ella debemos encaminarnos sin ningún género de dudas, pero, eso sí, haciendo valer, desde ahora, nuestras objeciones y exigencias al proceso integrador y defendiéndolas hasta el agotamiento, para con ello garantizar los ya devastados intereses de casi cuarenta millones de europeos.

La negociación es dura y difícil, precisamente porque ya los problemas cesaron de ser políticos y lo son económicos; por tanto, España debe mantener con firmeza sus pretensiones, consiguiendo que los costes económicos, sociales, etc., de la integración sean los mínimos; así evitaremos luego de unos años encontrarnos en situaciones similares a las hoy existentes en otros países miembros de la Comunidad.

Si hasta ahora sólo hemos mencionado los aspectos económicos, ello no supone que éstos presenten exclusivamente los pro-

blemas; por el contrario, existen otra serie de aspectos que son fundamentales y que, igualmente, se hace imprescindible resolver satisfactoriamente antes de la fecha prevista para la entrada en vigor del Tratado; nos referimos a las cuestiones jurídicas que, asimismo, plantearán desajustes, pues, si bien es cierto que la Constitución, en sus artículos 93 al 96, especialmente en el primero de ellos, prepara el camino para la integración española en la Europa comunitaria, muchos serán los temas conflictivos que surjan como consecuencia de las adaptaciones del Derecho español, actualmente vigente, al Derecho comunitario, que habrá de imponer sus normas y principios sobre los característicos nacionales en determinadas materias. Un ejemplo, quizás el más significativo, lo podemos encontrar en la cuestión autonómica, pues, aunque las normas estatutarias de las distintas nacionalidades y regiones autónomas españolas tengan rango inferior a la Constitución, ya que son leyes orgánicas, nada impedirá que España, en tanto que Estado miembro, sea llevada con bastante frecuencia ante la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por inaplicación de la normativa comunitaria en el interior de los distintos territorios autónomos donde, a tenor de los Estatutos ya hoy vigentes, con excepción del de Cantabria, los ordenamientos jurídicos propios de cada uno de ellos priman sobre cualquier otro Derecho (21). Grave problema el que aquí se deja planteado y que dará, sin duda, grandes preocupaciones a quienes se encargan de llevar a término la negociación de adhesión.

Pero no todo van a ser problemas. A nivel global la adhesión a la Comunidad, si se realiza sin agobios ni precipitaciones, ofrecerá a los españoles unos resultados óptimos a largo plazo que harán olvidar los difíciles momentos vividos con anterioridad. Por ello, a modo de reflexión, es importante que no se olvide el «cómo» de la integración, aun teniendo en cuenta que se trata de un proceso de «adhesión» a unas Comunidades que llevan funcionando muchos años y que, por tanto, el nuevo Estado que pretende incorporarse a las mismas ha de aceptar, indudablemente, el espíritu y las formalidades propias de lo que ya está constituido; en una palabra, el adherente debe respetar y acatar lo ya establecido por los adheridos. Por ello, precisamente no deben surgir las prisas, nada se va a dejar de solucionar por tardar algo más; hemos es-

(21) MOLINA DEL POZO: "La integración de España en las Comunidades Europeas", artículo publicado en el diario *Ideal*, de Granada, el día 6 de mayo de 1980, pág. 3.

perado pacientemente tantos años que ahora vale la pena hacer las cosas lo mejor posible, pues ello redundará finalmente en beneficio de la Europa unida del mañana de la que España empieza ya a formar parte y a la que durante bastantes años algunos españoles no hemos renunciado.

La situación actual por la que atraviesa el proceso integrador nos pone de relieve las grandes dificultades que existen de fondo. La Comunidad padece de una crisis que en determinados sectores puede calificarse de grave y que en algún momento ha llegado a poner en cierto peligro la misma continuidad de su funcionamiento. Este hecho ha requerido la necesidad de formular nuevos planteamientos que transformen ciertos aspectos comunitarios, tanto institucionales como relativos a políticas comunes concretas. Por otra parte, España sufre el freno de Francia para consolidar su integración en la Comunidad, y ello hace imprevisible el tiempo que falte aún para lograr la adhesión como miembro de pleno derecho a la Europa de los Diez. Habrá que esperar, pues, a que el proceso en curso vaya ofreciendo datos concretos en los próximos meses para vislumbrar el final de dicho proceso, aunque de parte de las autoridades españolas se confía en poder firmar el Acta de adhesión hacia finales de 1982, dejar el 1983 para ratificación parlamentaria y la efectiva entrada en vigor del Tratado se producirá a partir del 1 de enero de 1984. Estas son, como digo, las fechas que oficialmente se barajan; sin embargo, subyace en el fondo la idea de que hasta 1985 no será posible la entrada en vigor del Acta de adhesión española, dados los grandes problemas que con anterioridad hay que solventar, tanto por parte comunitaria como por parte de España.

IV) ENTRADA EN VIGOR DEL ACTA DE ADHESION

Sea cual sea la fecha en la que finalmente España quede incorporada como miembro de pleno derecho a las Comunidades Europeas, lo cierto es que a partir de ese momento, y por lo que al tema autonómico se refiere, las cosas van a verse alteradas sustancialmente. Con ello no quiero más que expresar la urgente necesidad de poner en marcha ya un mecanismo interno a nivel del Estado español que suavice las relaciones entre las Comunidades Autónomas españolas y el Estado, a fin de procurar la mayor efi-

cacia desde el mismo instante de la entrada en vigor del Acta de adhesión del Estado español a las Comunidades Europeas.

Pues bien, el principal problema que puede suscitarse en este punto es el relativo a las transferencias de competencias que han de operarse entre el Estado y sus Comunidades Autónomas y el Estado y las Comunidades Europeas. De este doble trasiego de titularidad de competencias nacerán, sin duda, una amplia serie de conflictos de atribuciones provocadas entre tres niveles: a) las Comunidades Autónomas y el Estado; b) el Estado y las Comunidades Europeas; y c) las Comunidades Autónomas y las Comunidades Europeas.

1) *Transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas*

Como ya hubo oportunidad de exponer anteriormente, la propia Constitución española de 1978 vino a reconocer la existencia de nacionalidades y regiones dentro del Estado, que pasaron a denominarse Comunidades Autónomas. Lógicamente, la existencia y desarrollo de tales territorios autónomos creaba la necesidad de dotar a las Instituciones propias de cada Comunidad Autónoma de una serie de competencias que no dejaran vacío de contenido el espíritu constitucional que pronosticaba la transformación del Estado centralizado en Estado de las Autonomías. Ya nos hemos referido antes al desarrollo de esta importante cuestión y, por ello, sólo habremos de fijarnos ahora en el tratamiento jurídico que se ha dado al tema a fin de llenar de competencias ese marco institucional de autogobierno dentro de cada Comunidad Autónoma y que entraña, además, la validez y eficacia que han querido dársele a las Autonomías regionales en España.

Naturalmente, para que no se produzca un vacío de competencias, el Estado, que ostentaba todas con carácter exclusivo, ha debido iniciar un proceso encaminado a conseguir la progresiva atribución de competencias a los órganos propios de cada Comunidad Autónoma; dicho proceso se está llevando a cabo por la vía de las transferencias y, teniendo en cuenta la normativa jurídica aplicable a la materia, es decir, de una parte, el articulado de la propia Constitución cuando se refiere al tema competencial y, de otra, el contenido de los distintos Estatutos de Autonomía, que, como se sabe, constituyen normas de carácter superior a la ley ordinaria e intermedias entre ésta y la Constitución.

Pues bien, cabe afirmar que el tema relativo a las competencias atribuidas a cada parte, Estado y Comunidades Autónomas,

así como el reconocimiento legal de la necesidad de transferir competencias por parte del Estado a las Comunidades Autónomas, se encuentra regulado fundamentalmente en cuatro artículos de la Constitución, en concreto los artículos 147, 148, 149 y 150. Al mismo tiempo, el sistema se ve completado por el tenor de los artículos correspondientes de los diferentes Estatutos de Autonomía vigentes en la actualidad o que puedan aprobarse en el futuro para cada una de las Comunidades Autónomas integrantes del Estado español.

En primer lugar, el artículo 147, en su párrafo 2, d), de la Constitución, vino a disponer que los Estatutos de Autonomía deberían contener la lista de competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, así como de las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

En segundo lugar, el artículo 148 de la Constitución, a lo largo de sus 22 apartados, nos ofrece una lista detallada de las materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias.

En tercer lugar, será el artículo 149 del texto Constitucional el que realmente aporte más claridad al tema de las competencias, puesto que formula una lista concreta de competencias sobre las cuales las Comunidades Autónomas no podrán hacer valer su potestad de autogobierno, dado que quedan atribuidas de forma exclusiva al Estado. A lo largo de 32 apartados, el mencionado artículo fija las competencias exclusivas que corresponden al Estado.

Por último, el artículo 150 de la Constitución, en su número 2, establece el principio por el que el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. En cada caso, la ley preverá la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado.

Por tanto, la Constitución prevé una lista de materias, cuya titularidad con carácter exclusivo queda en manos del Estado, y sobre las cuales las Comunidades Autónomas no tienen competencia, y en consecuencia, será el Estado quien tendrá la facultad de transferir sobre estas materias las facultades o funciones que estime oportuno a su criterio, ya sea la competencia, ya sea la ejecución de la competencia estatal, etc. Contrariamente, el Estado

debe proceder a transferir una serie de competencias a las Comunidades Autónomas, por tener éstas la titularidad sobre una lista de materias que reconoce el artículo 148 de la Constitución. A tales efectos, en el seno de cada Comunidad Autónoma, se ha creado una Comisión de Transferencias que es la que negocia con los responsables de la Administración Central el «cuantum» y el modo de llevar a cabo dichas transferencias de competencias. En realidad son Comisiones Mixtas de Transferencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas. El normal funcionamiento de éstas va llenando de contenido las Instituciones de autogobierno de cada Comunidad Autónoma.

2) *Transferencias del Estado a las Comunidades Europeas*

La constitución y posterior desarrollo de las Comunidades Europeas vino a exigir la puesta en marcha de un proceso, en virtud del cual los distintos Estados miembros cedían parte de su soberanía a las Instituciones comunitarias, a fin de que éstas pudiesen llevar a cabo su actuación concreta y común dentro de una serie de campos y actividades que eran señaladas en los Tratados fundacionales y que servían para armar y resolver al unísono las diferentes y complicadas cuestiones que suponen siempre la armonización y realización efectiva de una lista de políticas particulares que conforman en su conjunto la existencia eficaz de una economía comunitaria, acompañada, claro está, de unas bases estricta o esencialmente políticas, en el contexto de esa pretendida, desde hace años, Europa unida.

Como es lógico, esa dejación de parte de la soberanía por parte de cada Estado miembro hacia las instancias supranacionales o comunitarias hubo de ir, en cualquier caso, acompañada de un traspaso de competencias materiales desde cada Estado miembro a las instituciones comunitarias. La pérdida de parte de soberanía implica necesariamente el que se proceda a transferir competencias, que hasta entonces eran propias y exclusivas de los entes estatales, hacia órganos competentes para asumirlas a nivel supranacional, y en este supuesto, comunitarios. Consecuencia de todo lo dicho fue, y sigue siendo cada vez que se produce una ampliación de las Comunidades Europeas, que los órganos de poder instalados en el seno de las Comunidades, adquieren para sí la titularidad plena sobre una amplia serie de cuestiones, en torno a las cuales se ha producido esa atribución de competencias por parte de cada Estado miembro.

Naturalmente, ese trasiego de titularidades entre los órganos estatales y los comunitarios, afecta de manera directa y fundamental a una serie de servicios cuya reglamentación y ejecución pasan a ser competencia exclusiva o concurrente de las Instituciones comunitarias dotadas de poder para asumirlas. La asunción de servicios públicos por parte de los órganos competentes de las Comunidades Europeas se va a materializar a través de la promoción de distintas políticas comunes que afectan a diversas materias, hasta el momento de la integración, propias de cada Estado miembro. Así, pues, tanto el Consejo de Ministros como la Comisión, en cuanto que encarnan la cúspide del Poder Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, en el interior del contexto comunitario, serán titulares de los diferentes servicios públicos traspasados de los Estados miembros a las Comunidades. Para su gestión y ejecución dentro de las distintas políticas comunes en las que dichos servicios públicos quedan encuadrados, la Comisión se vale de su propia organización interna, incorporando aquéllas a las estructuradas Direcciones Generales y Servicios de ella dependientes.

No vamos a entrar aquí en el tema de cuáles son los servicios públicos concretos que han sido transferidos de los Estados miembros a las Comunidades Europeas, pues ello extendería muchísimo esta breve incursión; sin embargo, creemos oportuno destacar la existencia de competencias que presentan un carácter exclusivo para los órganos que tienen atribuida su titularidad en las Comunidades Europeas y de otras competencias en las que ese carácter de exclusividad no se advierte, siendo que, en estos supuestos, se requiere el concurso de determinados órganos pertenecientes a cada Estado miembro, con lo cual puede afirmarse que se trata de competencias concurrentes, asimismo, en materia de servicios públicos. Por supuesto que también continúa existiendo otra amplia gama de competencias sobre las cuales los órganos comunitarios nada pueden decir, pues aquí nos hallamos en presencia de competencias cuya titularidad exclusiva concierne a los Estados miembros. Por tanto, cabe afirmar la presencia de tres tipos de competencias en materia de servicios públicos, cuya titularidad corresponde, ya sea a los órganos de las Comunidades Europeas con carácter exclusivo, ya sea a los órganos comunitarios y a los propios de cada Estado miembro con carácter concurrente o compartido, ya sea, finalmente, a los órganos con potestad exclusiva en la materia ubicados en el interior de la estructura organizativa de cada uno de

los distintos Estados miembros con carácter particular. Lo cierto es que la mayoría de los servicios públicos se encuentran insertos en el segundo de los tipos señalados, es decir, que los Estados miembros, al transferir tan sólo una parte de su soberanía, hacen dejación, también sólo en parte, de las competencias que les corresponden en distintas materias a los órganos comunitarios, y así, en lo referido a servicios públicos, los Estados miembros tienen para sí amplias atribuciones, si bien comparten responsabilidades con los órganos competentes de las Comunidades Europeas, los cuales señalan las directrices a cumplir y marcan el proceso normativo conforme se contiene en la letra y en el espíritu de los Tratados constitutivos. Por consecuencia, lo normal en materia de servicios públicos son las competencias concurrentes, aunque no pueden desdeñarse las que corresponden particularmente a los órganos diversos de los Estados miembros y las que son propias en exclusividad de los órganos de las Comunidades Europeas.

3) *Prioridad de la normativa C.E.E. sobre la propia a nivel estatal y regional*

Cuando en un trabajo como el que aquí se pretende realizar, se intenta llegar a conclusiones válidas que sirvan para su posterior discusión, resulta incuestionable abordar, siquiera sea brevemente, los aspectos jurídicos del tema, para lo cual conviene tener en cuenta una serie de precisiones que constituirán el objeto de la problemática que aquí se suscita.

El propio enunciado del epígrafe pone de relieve desde un principio la necesidad de admitir la afirmación que en el mismo se contiene. En este orden de cosas, cabe señalar la primacía del ordenamiento jurídico comunitario sobre cualquier otro orden jurídico, ya sea el interno de cada Estado miembro, ya sea el particular de cada Comunidad Autónoma constituida legalmente en el interior de alguno o de todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Esta primacía de la normativa comunitaria queda puesta de relieve no sólo en el articulado de los Tratados fundacionales de las Comunidades, sino que, además, la reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia comunitario, no ha cesado nunca de manifestar esta idea a lo largo de numerosas sentencias por él dictadas. En consecuencia, hay un hecho que debe quedar perfectamente claro desde ahora, y es el que se

refiere a la prioridad del orden jurídico comunitario sobre todos y cada uno de los ordenamientos internos de los distintos Estados miembros.

No es ahora el momento de entrar con detalles en la exposición de cuáles son las normas jurídicas que constituyen el ordenamiento comunitario; por tanto, nos limitaremos a constatar la existencia, además de los tres Tratados fundacionales de París y Roma, de un Derecho Comunitario derivado que está integrado por fuentes directas y fuentes indirectas, las cuales encuentran su manifestación espontánea en los diversos tipos de normas jurídicas que a diario emanan de los diferentes órganos institucionales comunitarios que tienen atribuida competencia para ejercer la función legislativa y ejecutiva. De entre todas ellas, las más importantes, dada su aplicabilidad directa e inmediata en el interior de los Estados miembros, vienen a ser los reglamentos C.E.E. y C.E.E.A. y las decisiones C.E.C.A. Las directivas C.E.E. y las recomendaciones C.E.C.A., por su parte, dejan en manos de los distintos Estados miembros los procedimientos para hacerlas cumplir, siempre que se respeten y consigan los objetivos que en las normas aludidas se insertan. En cualquier caso, todas estas normas jurídicas que emanan de las Instituciones comunitarias poseen intrínsecamente un valor superior al de cualquier tipo de norma utilizada en el contexto de cada Estado miembro, y es más, las normas jurídicas que se dicten por los órganos competentes de cada Estado miembro no podrán contradecir en ningún momento la normativa inspirada en los Tratados constitutivos de las Comunidades y que integran ese Derecho derivado a que antes se aludía.

Por otra parte, y en lo que afecta a la pirámide que refleja la jerarquía normativa en el interior del Estado español, de todos es conocido que aquélla se configura de la siguiente manera:

- Constitución.
- Leyes Orgánicas.
- Leyes Ordinarias.
- Normas equiparables con valor de Ley formal ordinaria: Decretos-Leyes y Decretos-Legislativos.
- Reglamentos.

En consecuencia, a nivel estatal, las diferentes tipologías de normas señaladas conforman el ordenamiento jurídico español, el cual quedará vinculado desde el instante mismo de la entrada en vigor del Tratado de adhesión a las Comunidades Europeas, a las

distintas normas que constituyen el orden jurídico comunitario, no pudiendo contradecir ni enfrentarse a éste en ningún supuesto, pues ello sería objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, interpuesto por alguna de las Instituciones comunitarias con competencia en la materia.

Ante este estado de cosas, y teniendo presente que, por un lado, la Constitución española prepara en su articulado la adecuación sin problemas del texto fundamental a la irreversible integración de España en la Europa comunitaria, y por otro lado, el que los Estatutos de las Comunidades Autónomas que existan en ese momento en el contexto español se configuren y posean el rango de Leyes Orgánicas, cabría afirmar la inexistencia de problemas en el ámbito estatal y regional luego de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Sin embargo, creemos que la cuestión planteada en términos tan simplistas no puede mantenerse, pues se caería en la ingenuidad.

En efecto, el problema que, en principio, no debería ser tal, nos tememos surgirá con bastante frecuencia, y ello debido esencialmente a que, aunque las normas que regulan el contexto de las Comunidades Autónomas tienen un carácter de inferior rango en la jerarquía normativa al que presentan la Constitución y las que emanan de los órganos competentes de las Comunidades Europeas en cumplimiento y desarrollo del espíritu de los Tratados, las Leyes Orgánicas en que encuentran su origen los Estatutos de Autonomía y el resto de las normas dictadas en desarrollo de éste por los diferentes poderes autonómicos, vendrán a plantear cuestiones de fondo y de forma que afectarán directamente en el juego normal del trinomio Comunidades Europeas-Estado español-Comunidades Autónomas insertas en el Estado español.

La razón de los posibles enfrentamientos futuros no tendrá otro motivo que la existencia de una serie de competencias de carácter exclusivo y/o concurrente, en manos de las Comunidades Autónomas que, ya desde ahora, pueden constatarse como propias también de las Comunidades Europeas. Es decir, el Estado español debe transferir competencias a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas sobre determinadas materias, pero, al mismo tiempo, y como consecuencia de la firma y ratificación del Tratado de adhesión a las Comunidades Europeas, numerosas de esas competencias, por no decir todas o casi todas, habrán de ser transferidas por el Estado español a los órganos institucionales de poder de las Comunidades Europeas. Por tanto, lógico parece pen-

sar que los problemas y enfrentamientos que puedan suscitarse en este campo serán cuantiosos y originarán la adopción de criterios normativos válidos y eficaces, por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, para tratar de poner solución a las distintas cuestiones conflictuales que surjan en cada caso.

Como es fácil deducir, y aun en el supuesto de que exista buena voluntad en las distintas partes, el problema de las competencias y su distribución entre órganos de los tres niveles diversos en juego, será arduo y de complicada solución, puesto que si tenemos presente y valoramos la primacía de las normas C.E.E. sobre las restantes normas jurídicas de ámbito estatal y regional, llegaremos a la conclusión de que pueden producirse tres tipos diferenciados de conflictos de atribuciones de competencias: a) Los que, en cualquier caso, se pueden originar entre el Estado español y las Comunidades Autónomas; b) Los que se suscitarán, sin duda, entre el Estado y los órganos de las Comunidades Europeas; c) Los que afectarán a las Comunidades Autónomas frente a los órganos institucionales de las Comunidades Europeas. Pues bien, en función de cómo se resuelvan dichos conflictos podrá o no llevarse a cabo una integración coherente y ordenada del Estado español en la Europa comunitaria, siendo de destacar el papel fundamental que en todo este asunto habrá de desarrollar tanto el Tribunal Constitucional español como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, los cuales habrán de dirimir, a veces, situaciones de complicada trama y más difícil solución.

La cuestión expuesta lo ha sido en un planteamiento muy general; sin embargo, en idénticos términos puede ser traspasada a sectores concretos del conflicto. Así, y en cuanto que, por ejemplo, nos refiramos básicamente al tema de los servicios públicos, conviene destacar que, precisamente en esta materia, los Estatutos de Autonomía hasta hoy en vigor reclaman para sí competencias exclusivas para la regulación y gestión de la mayor parte de los servicios públicos que con anterioridad residían en los órganos estatales, y es un hecho, que a nivel comunitario, gran número de las políticas elaboradas por los órganos de las Comunidades Europeas, presentan una mayor o menor vinculación con el tema de los servicios públicos. Es decir, que en materia de servicios públicos tienen competencia, transferida por los Estados miembros, las Comunidades Europeas, en cuanto que de las mismas emanan las distintas políticas comunes que sirven de soporte a la construcción europea; al mismo tiempo, los Estatutos de Autonomía

de las Comunidades con capacidad legal para su autogobierno, contienen también una amplia serie de competencias exclusivas en materia de servicios públicos, otras concurrentes y otras gestionadoras de los mismos, lo cual habrá de ser conectado en un futuro ya cercano, a fin de evitar al máximo las situaciones de conflicto que se detectarán con la incorporación de España a la órbita comunitaria. Lo ideal sería la aceptación y el respeto mutuo en cada una de las partes en conflicto, a fin de incardinar al proceso integrador una serie de principios que sirvieran de elemento útil para la consecución de las metas y de los objetivos que se encuentran insertos en los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, lo cual conllevaría a esa Europa unida tan ansiada por todos y hacia la que poco a poco, no tras denodados esfuerzos, el viejo continente se encamina y se ve abocado.

V) EL REPARTO DE LOS PODERES REGIONALES EN ESPAÑA EN BASE A LA ADHESION A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Para iniciar estas breves reflexiones acerca de una cuestión tan fundamental, conviene, quizá, partir de un hecho futuro, pero incuestionable, cual es la certeza de la próxima adhesión del Estado español a la Europa comunitaria. El proceso ya iniciado hace unos años parece configurarse en la actualidad como irreversible, y en consecuencia, es oportuno y hasta preciso comenzar de forma decidida a exponer los muy numerosos y distintos problemas que irán planteándose no sólo durante el transcurso del período oficial de negociaciones para la adhesión solicitada, sino también los que se pudieran producir una vez llevada a cabo nuestra integración en las Comunidades. Así enfocada la cuestión, se hace —pienso— totalmente imprescindible abordar una serie de temas básicos que pronto se convertirán en fuente segura de producción de problemáticas diversas, dada la irreversibilidad del proceso iniciado a que antes me refería.

Bien es cierto que hasta el momento presente, los temas de base y contenido económico vienen siendo los más estudiados en su conflictividad, dado el carácter eminentemente económico que supone la adhesión de un nuevo país a la historia europea en su vertiente comunitaria. Sin embargo, no es posible olvidar, que los aspectos estrictamente políticos y jurídicos de la cuestión se encuentran estrechamente vinculados a la gran problemática econó-

mica, a nivel general, en nuestros días. En consecuencia, lógico es detenerse a analizar a fin de ofrecer soluciones coherentes el proceso que conduce a la adhesión, desde una perspectiva política y jurídica que nos ponga de frente a la inevitable polémica que suscitarán, ciertamente, determinados puntos de la cuestión.

Insisto de nuevo en que, aun reconociendo la interrelación existente hoy entre los temas jurídico-políticos y económicos, a veces se hace una exigencia el deslindar ambos con su propio contenido, con el simple propósito de buscar soluciones eficaces a los problemas que en un futuro próximo pudieran plantearse en torno a diferentes aspectos de índole marcadamente jurídico-política, que no económica. Y este planteamiento es el que aquí se pretende seguir para analizar una de esas distintas cuestiones que sin duda habrán de suscitarse en unos años, en virtud de la negociación ahora en curso que conducirá a la plena incorporación de España a las Comunidades Europeas. Como digo, de entre la variada gama de posibles temas que se debatirán pronto, aparece uno de extraordinaria importancia, como es el de la actuación de los poderes regionales como consecuencia de la integración del Estado español a la Europa comunitaria. Efectivamente, el tema comienza a ser de capital entidad, dada la trascendencia que día a día adquiere en el contexto interno del Estado español la cuestión de las autonomías regionales, la cual no sólo incidirá en los esquemas económicos de la integración, sino también y en forma destacada en los puramente jurídicos y políticos.

No voy ahora a entrar en la cuestión de la importancia mayor o menor del tema regional, lo cual me parece más que obvio, sino que lo haré en lo que afecta al juego que dichas Comunidades Autónomas van a desarrollar próximamente como consecuencia de la incorporación de un Estado —en el interior del cual se encuentran ubicadas— a unas Comunidades Europeas que, también a veces, se hallan sufriendo desajustes internos y crisis reales que hacen peligrar su propia estructura definida y modos de funcionamiento. Desde esta amplia perspectiva de base cabría preguntarse cómo va a ser el modo y la forma en que podrán actuar y desarrollarse los distintos poderes en el ámbito de las Comunidades Autónomas reconocidas y amparadas por nuestra vigente Constitución. ¿Acaso será compatible la existencia *de facto* de tales poderes con la integración en las Comunidades? Aun en el supuesto de que sí lo fuera, ¿cómo quedaría constituido el binomio poderes regionales-poderes comunitarios?, ¿qué controles actuarían so-

bre ambos poderes?, ¿qué límites formales alcanzarían a la realización o ejecución de los mismos? Estas y otras interrogantes pueden surgir en torno al tema que presentamos, y precisamente aquí, se intentará trazar las líneas de cobertura mínima que pueden dibujarse desde nuestra opinión. Para ello se partirá, inevitablemente, de la tríada de poderes en otro tiempo formulada por Montesquieu y que aún en nuestros días continúa en toda su vigencia, llegando a ser reconocida en la mayoría de los textos constitucionales de los sistemas democráticos y, en consecuencia, en la Constitución española de 1978.

1) EL PODER LEGISLATIVO

Quizá sea en torno al desenvolvimiento del poder legislativo en donde se puedan suscitar las cuestiones más candentes, puesto que, no hay que olvidar, que la propia Constitución de 1978 reconoce la existencia de Comunidades Autónomas dentro del territorio geográfico comprensivo del Estado español en su conjunto y, claro está, dichas Comunidades Autónomas, como en su misma definición se contiene, se encuentran capacitadas para dictar normas jurídicas de obligado cumplimiento dentro del ámbito del territorio físico a que se extienden, y por los órganos en ellas ubicados con competencia para legislar.

Pero es que, por otra parte, la Comunidad también posee una estructura organizativa capaz de emitir normativa legal en base al tenor de los textos que configuran los Tratados fundacionales de la misma. En consecuencia, nos encontramos, por un lado, con unas Comunidades Autónomas a las que les está reconocida la potestad legislativa dentro de su territorio, y de otro lado, con unas Comunidades Europeas que, asimismo, poseen la competencia necesaria para dictar normas jurídicas que, como decíamos, lo son de obligado cumplimiento en el seno de todos y cada uno de los Estados miembros. El problema habrá de plantearse, pues, en el sentido de delimitar hasta dónde llegan las facultades atribuidas constitucionalmente y por sus propios Estatutos a los órganos competentes para ejercer la potestad legislativa dentro de cada Comunidad Autónoma, y dónde comienzan las competencias reconocidas por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas a los órganos que deben ejercer la función legislativa a nivel comunitario.

a) *La facultad de dictar normas jurídicas en el ámbito regional*

No queremos entrar ahora en la discusión acerca del acceso a la autonomía de las distintas nacionalidades y regiones españolas, y si éste debe ser en base al artículo 151, al 143 o al 144 de la Constitución, puesto que ello nos llevaría a un terreno del que no rehuimos, pero que nos apartaría del contenido a que aquí queremos referirnos. Únicamente hay que recordar la existencia real en nuestra Constitución de dos fórmulas diferentes para concurrir a la autonomía bien diferenciada: una que alcanza niveles superiores de autogobierno y otra que sólo consigue niveles medios o más reducidos que los de la anterior. En todo caso, y prescindiendo de las posibilidades teóricas para descender al terreno de las realidades, hay que considerar como base de nuestro análisis a las nacionalidades ya constituidas y que funcionan en la actualidad, las cuales se rigen por sus Estatutos aprobados y refrendados en el sentido exigido por la suprema norma del Estado. Tomando algunos de éstos como ejemplo a seguir, considero más eficaz el presente trabajo en cuanto se refiere a su realidad y profundidad en el tratamiento de los diversos aspectos que conforma la problemática que nos ocupa.

Pues bien, la facultad para emanar normas jurídicas en el ámbito regional corresponde a los órganos que tienen reconocida estatutariamente la función legislativa, es decir, la atribución para dictar leyes se residencia en el titular de la potestad legislativa: los Parlamentos de cada Comunidad Autónoma. Dicha potestad viene atribuida en virtud de una norma con rango de ley orgánica que son los Estatutos de Autonomía. En ellos se reconoce la existencia de órganos con competencia para legislar, alcanzando el contenido de dichas leyes al conjunto del territorio que abarca la Comunidad Autónoma de que se trata.

Así, por ejemplo, el Estatuto de Cataluña, en su artículo 29, recoge y configura la existencia de un Parlamento que queda integrado dentro de la Generalidad. Dicho Parlamento, que representa al pueblo de Cataluña, ejerce la potestad legislativa (art. 30 del Estatuto). El artículo 33 vuelve a insistir en la misma cuestión al referirse a que «el Parlamento de Cataluña ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración de leyes». Al igual que sucede en el ámbito estatal, el mismo artículo 33 del Estatuto indica que, dicha potestad legislativa sólo será delegable en el Consejo Ejecutivo o Gobierno en términos idénticos a los que para el supuesto de

delegación de las Cortes Generales al Gobierno contemplan los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución. Es decir, que como luego se verá, el poder ejecutivo puede recibir de manos del legislativo delegaciones legislativas, de la misma manera que ello sucede a escala estatal. El importante papel de la institución parlamentaria queda, pues, suficientemente reflejada, precisamente, en base a la existencia en sus manos de la más alta responsabilidad, cual es la posibilidad formal de dictar normas jurídicas como consecuencia de ostentar la potestad legislativa.

No pretendo detenerme más sobre este punto, pero quizá es oportuno recordar que el Parlamento catalán se viene a configurar a imagen y semejanza de su homónimo español, en lo que se refiere a competencias y facultades atribuidas; las que se contienen en el Estatuto son una réplica a las incluidas en el texto constitucional vigente hoy en España. En este sentido, y sólo a título de ejemplo, el artículo 30 del Estatuto reconoce como atribución propia y exclusiva del Parlamento catalán la de aprobar los presupuestos.

En términos muy parecidos hay que expresarse al referirnos a la Comunidad Autónoma vasca, cuyo Estatuto refleja ya, en su título II, el hecho de que una de las instituciones en donde se residen los poderes del País Vasco es precisamente su Parlamento (art. 24 del Estatuto). El siguiente precepto inculca que el Parlamento vasco ejerce la potestad legislativa, con lo cual se autoconstituye en centro de donde emanan las normas jurídicas vigentes en el interior de la Comunidad Autónoma vasca, sin perjuicio de las que rigen en su conjunto la vida social del Estado español y que tienen su origen en la Constitución.

Por tanto, y a modo de resumen, el Parlamento ubicado institucionalmente en cada Comunidad Autónoma, está capacitado para dictar normas jurídicas en base a la potestad legislativa que le está expresamente reconocida en el texto de los correspondientes Estatutos de autonomía que rigen el desarrollo de cada Comunidad Autónoma (22). Por lo que se refiere al valor de las normas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, hay que orientarse en el sentido de mantener su paridad con las normas que emanan de las Cortes Generales, tan sólo que el ámbito de su apli-

(22) Además de los ejemplos ya citados relativos a los Estatutos catalán y vasco, la potestad legislativa se reconoce en los siguientes Estatutos: Galicia (art. 10, núm. 1, a), Andalucía (art. 30, núms. 1 y 2), Asturias (art. 23, núm. 1) y Cantabria (art. 9, núm. 1, a).

cación queda concretado al del territorio que abarca la Comunidad Autónoma. En general, las leyes de los Parlamentos autónomos serán leyes ordinarias y tendrán idéntico valor que las propias emanadas del Parlamento español, como ya quedó expuesto más atrás.

b) *La facultad de dictar normas jurídicas en el ámbito comunitario*

Como se sabe, en contra de lo que sería habitual en nuestro lenguaje, la facultad para dictar normas jurídicas en el contexto de las Comunidades Europeas, no reside en el Parlamento europeo, el cual ostenta unas competencias bastante recortadas todavía a nivel general y prácticamente nulas en materia legislativa. Quizá pueda afirmarse que, además de emitir su parecer acerca de aquellas cuestiones en las que debe ser consultado, el Parlamento posee una atribución fundamental cual es la discusión y aprobación, en su caso, del presupuesto global de las Comunidades Europeas para cada ejercicio. Este solo matiz es el que le aproxima a sus homónimos de cada país miembro; por lo demás, poco tiene de común con las funciones que en el interior de cada Estado llevan a cabo los Parlamentos nacionales.

Pues bien, si el Parlamento no detenta la potestad legislativa en el marco comunitario, ¿dónde reside dicha potestad?, ¿a qué órganos institucionales corresponde la elaboración y aprobación del conjunto de reglas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario? La respuesta a estas cuestiones es sencilla dado que serán los propios Tratados fundacionales de las Comunidades quienes contengan en su articulado la solución que se busca. En efecto, la toma de decisiones que vinculan a todos los Estados comunitarios, se pone en manos de dos órganos fundamentalmente, que de esta forma se configuran como los detentadores de la función legislativa: el Consejo de Ministros y la Comisión, si bien esta última desarrolla más la función ejecutiva, que no le es incompatible en determinados supuestos señalados en los Tratados, con el poder necesario para dictar normas jurídicas de carácter estrictamente legislativo como son los reglamentos comunitarios. En cualquier caso, ambas instituciones desarrollan un juego complementario en orden a la elaboración y adopción de las normas que rigen en el interior del territorio que abarcan los Estados miembros. Pero veamos brevemente el proceso decisonal en el contexto comunitario, dejando para más tarde las implica-

ciones que la Comisión presenta en el mismo, por tratarse del órgano ejecutivo comunitario.

Evidentemente, los tres Tratados fundacionales definen objetivos que son preciso atender, fija reglas que hay que cumplir y, sobre todo, como novedoso, crean un sistema institucional que dota a las Comunidades de una verdadera capacidad decisional frente a las características que se aprecian en otras organizaciones intergubernamentales. Pero ¿cómo se elaboran y se adoptan las decisiones en el sistema comunitario?, ¿cuáles son los mecanismos y procedimientos que para ello se utilizan?, ¿quiénes son los principales actores y cuál es el papel que cada uno desempeña? La contestación a estas preguntas hay que intentar darla en base al contenido, no ya de los Tratados fundacionales de París y de Roma, sino del Tratado de Bruselas de 1967, por el que se fusionaron los órganos de las tres Comunidades, instituyéndose un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.

No vamos a entrar ahora en detalles sobre la cuestión, puesto que lo que sí nos interesa que quede claro es la existencia de unos órganos comunitarios con capacidad para tomar decisiones, que no son otra cosa que normas jurídicas formales, que serán de aplicación directa en todos los Estados miembros, en unos casos, y de aplicación indirecta, en otros casos, pero siempre, eso sí, son reglas que componen un armazón o estructura jurídica que regula la actividad y desarrollo de las Comunidades Europeas en su conjunto.

Estrictamente, por lo que a la potestad legislativa se refiere, será el Consejo de Ministros el órgano o institución al que le vienen atribuidas las funciones propias de dictar normas jurídicas de obligado cumplimiento en el interior de cada Estado miembro. El artículo 145 CEE establece que para garantizar el cumplimiento de los fines que se determinan en el Tratado, y en las condiciones que en el mismo están previstas, el Consejo dispone de poder de decisión. Este poder decisorio o normativo se ejerce, sobre todo, en el conjunto amplio de materias que han sido transferidas por cada Estado miembro a las Comunidades Europeas en el momento de la firma y entrada en vigor de los Tratados que instituyeron aquellas Comunidades.

Por último, aludir tan sólo a las denominaciones que adoptan las normas jurídicas emanadas de la institución que ostenta la potestad legislativa en el contexto comunitario. En efecto, el Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión —como más tarde

veremos—, puede dictar «reglamentos», los cuales presentan un carácter general, siendo obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todo Estado miembro sin que sea necesario darle fuerza de ley a través de una norma del legislativo de cada Estado o de una reglamentación nacional. También el Consejo toma «decisiones», que son obligatorias en todos sus elementos para quienes son sus destinatarios (Gobierno, empresas, particulares). En tercer lugar, el Consejo puede dictar «directivas», las cuales son obligatorias en cuanto al resultado que se espere obtener con la aplicación de las mismas, pero se deja a la libre elección de las diferentes instancias nacionales la adopción de procedimientos y medios que se estimen oportunos en cada caso para lograr la finalidad perseguida. Finalmente, el Consejo puede formular «recomendaciones» o emitir «informes», que carecen en todo caso de fuerza obligatoria para sus destinatarios. En todos estos supuestos es de importancia fundamental el rol que desarrolla la Comisión en tanto que es el órgano ejecutivo comunitario y posee en muchos casos el derecho de iniciativa sobre las cuestiones que deben plantearse al Consejo para su discusión y aprobación, si procede, de la norma jurídica oportuna.

c) *Implicaciones de la integración para la potestad normativa de las Comunidades Autónomas*

Como ya se ha dicho, las Comunidades Autónomas gozan de potestad normativa en el interior de su territorio. El ejercicio de dicha potestad, en primer término, se verá limitado a una serie de materias sobre las cuales cada Comunidad Autónoma ostenta competencias atribuidas por su propio Estatuto autonómico, lo cual forma parte de un difícil y, a veces, largo proceso encaminado a lograr la transferencia completa de esas competencias por parte del Estado hacia las distintas Comunidades Autónomas.

Por otra parte, como consecuencia directa e inmediata de la incorporación de un Estado a la Europa comunitaria, dicho Estado adherido debe proceder, asimismo, a llevar a cabo una amplia serie de transferencias sobre distintas competencias, a partir de la entrada en vigor del Tratado de adhesión, dejando de corresponder, por lo que a su ejercicio se refiere, al Estado miembro, pasando a ser asumidas por las Comunidades Europeas, las cuales, a través de las instituciones competentes que poseen, serán quienes se ocupen de actuar y desarrollar toda esa serie de competencias transferidas.

Consecuencia de todo esto es que las Comunidades Autónomas han de asumir plenamente, al igual que el Estado en su conjunto, las líneas y directrices que los órganos comunitarios europeos impongan en determinadas materias que, con anterioridad, formaban parte, incluso de competencias transferidas en grado de exclusividad a los órganos regionales. Es decir, que cuando el Consejo de Ministros comunitario dicta un reglamento, por ejemplo, que afecta a una materia de competencia de los órganos regionales, estos últimos habrán de asumirlo, incluso en el supuesto de que estuviese en abierta contradicción con la política interna que sobre la misma cuestión se seguía por los responsables de la Comunidad Autónoma.

En una palabra, los actos emanados de los órganos competentes de las Comunidades Europeas vinculan a todo Estado miembro de las mismas y, subsiguientemente, a cada Comunidad Autónoma que exista en el interior de dicho Estado, aunque la materia de que se trate en cada supuesto sea o esté atribuida con competencia exclusiva por parte del Estado a la Comunidad Autónoma concreta, mediante su inserción en el Estatuto correspondiente. Por todo ello, cabe afirmar la existencia de un límite al ejercicio de la potestad normativa en el seno de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, las normas que se dicten por los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas habrán de velar en todo momento porque esas normas no se opongan al contenido de los Tratados fundacionales ni a las reglas que inspiran el Derecho comunitario derivado, puesto que, en caso contrario, las normas emanadas de los Parlamentos regionales no tendrían validez ni podrían ser ejecutadas, dada la primacía del ordenamiento jurídico comunitario, incluso, naturalmente, sobre el propio de cada Estado miembro. Así, pues, además de una limitación al ejercicio de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, los órganos comunitarios europeos ejercen un control sobre la actuación de los órganos legislativos regionales, para lo cual cuentan siempre con la ayuda de las instituciones de control existentes en cada país miembro a nivel estatal, y ello resulta, hasta cierto punto, lógico si se tiene presente que, en caso de contradicción entre las normas emanadas de las Comunidades Europeas y de las regiones autónomas, así como en los supuestos de incumplimiento de la normativa jurídica comunitaria por parte de una Comunidad Autónoma, los órganos jurisdiccionales europeos entrarían en escena, exigiendo al Estado miembro directamente, y no a la Comu-

nidad Autónoma infractora, la aplicación de medidas tendentes a hacer cumplir las resoluciones que emanaron de los órganos legislativos de las Comunidades Europeas y, en caso contrario, sancionando la conducta del Estado miembro en cuyo interior se ha producido el deterioro del ordenamiento comunitario (23), sanción que dicho Estado miembro debiera repercutir a continuación sobre la Comunidad Autónoma que lo hubiese infringido en cada caso.

2) EL PODER EJECUTIVO

Como en el supuesto del Poder legislativo, nos volvemos a encontrar aquí con la existencia, tanto a nivel de Comunidad Autónoma como de Comunidades Europeas, de una serie de órganos que detentan el poder y la función ejecutiva, con lo cual los problemas resurgen de nuevo en el momento de deslindar los campos de actuación de cada parte. Incluso si tenemos en cuenta la fuerte tendencia federalizante hacia la que caminan las Comunidades Europeas en su deseo de conseguir la Europa unida de base eminentemente regionalista, se encontrarán cuestiones controvertidas debidas al hecho de que las Comunidades Europeas tienen órganos que desarrollan la potestad reglamentaria como detentadores del Poder ejecutivo y, por otro lado, también las Comunidades Autónomas del Estado español tienen reconocido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la posibilidad real de contar entre sus instituciones con unas que se encargan y tienen atribuida dicha potestad en virtud de que detentan el poder y realizan la función ejecutiva en el marco de su territorio físico. Todo ello planteará en unos años numerosos inconvenientes, por lo cual es preciso, desde ahora, ir formando conciencia de los mismos.

(23) Pueden citarse abundantes ejemplos de cuanto se dice. Por ser muy reciente, señalemos cómo el Tribunal de Justicia europeo acaba de condenar al Estado belga por no haber aplicado a su debido tiempo una serie de directivas comunitarias relativas al medio ambiente. Dichas directivas concernían a: la eliminación de las aguas residuales; la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de aguas potables; la calidad de las aguas destinadas al baño; la eliminación de los policlorobifenilos y policloroterfenilos; los residuos procedentes de la industria de dióxidos de titanio; los residuos en general. En su defensa, el Gobierno belga había indicado que dichas directivas ya se aplicaban parcialmente, y alegó que los nuevos repartos de las competencias en el seno de las regiones aún no se habían definido. Pero los jueces europeos no aceptaron esta argumentación y condenaron a Bélgica por "faltar a sus obligaciones" (vid. *Europe Información Internacional*, jueves 4 febrero 1982, pág. 9).

a) *La función ejecutiva a nivel regional*

La Constitución española de 1978 viene a reconocer explícitamente la existencia de órganos ejecutivos en el contexto de las Comunidades Autónomas, los cuales ejercen la función ejecutiva. Asimismo, los distintos Estatutos de autonomía recogen la configuración del Poder ejecutivo en el interior de cada Comunidad Autónoma, el cual, lógicamente, es independiente y diferenciado del Poder ejecutivo instalado en el Estado español.

En general, nuestra Constitución determina que cada Comunidad Autónoma podrá tener un Consejo de Gobierno, el cual será el órgano colegiado ejecutivo de dicha Comunidad, estando integrado por un Presidente, que desarrollará las funciones típicas de dirección, y por un cierto número de Consejeros, quienes van a ser responsables políticamente ante los Parlamentos o Asambleas de las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a las funciones y competencias del Consejo de Gobierno, caben extraer algunas de ellas del propio texto constitucional, así: a) funciones ejecutivas y administrativas, dentro del ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma; b) la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad en los términos del artículo 162, número 1, apartado a); c) todas aquellas que le atribuyen los Estatutos de Autonomía y demás normas (24).

Más en concreto, y atendiendo exclusivamente a los Estatutos autónomos ya aprobados, puede trazarse la siguiente imagen del Poder ejecutivo en el seno de las Comunidades Autónomas, tomando como ejemplo: Cataluña y País Vasco. A) El artículo 29 del Estatuto catalán recoge la existencia de un Presidente y de un Consejo Ejecutivo o de Gobierno, los cuales integrarán el Poder ejecutivo de la Generalidad. El Presidente llevará a cabo las funciones de dirección y coordinación de la acción del Consejo Ejecutivo o Gobierno (art. 36, núm. 2). Por su parte, el Consejo Ejecutivo o Gobierno tiene atribuidas funciones ejecutivas y administrativas (art. 37, núm. 1), por lo cual la potestad reglamentaria se residencia en dicho Consejo Ejecutivo o Gobierno. B) El artículo 24 del Estatuto vasco vino a reconocer, asimismo, la existencia del Gobierno y de su Presidente o Lendakari, los cuales configuran el Poder ejecutivo del País Vasco. El Gobierno vasco es el órgano colegiado

(24) Vid. ALVAREZ CONDE: "Algunas consideraciones sobre los órganos de las Comunidades Autónomas", en la *Revista de Derecho Público*, núm. 79, abril-junio 1980, pág. 227.

que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco (art. 29), residenciándose en él la potestad reglamentaria. Por su parte, el Presidente o Lendakari dirige la acción del Consejo de Gobierno (art. 33, núm. 2).

Por tanto, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el interior de cada Comunidad Autónoma vienen atribuidas estatutariamente a dos órganos fundamentales, uno unipersonal y otro colegiado (25), pero que actuarán conjuntamente a la hora de adoptar decisiones que supongan utilizar la potestad que les está conferida por los correspondientes Estatutos de autonomía, los cuales dejan para que sea regulado posteriormente las competencias y atribuciones que, en cumplimiento y desarrollo de la función ejecutiva o de gobierno, pueden encomendarse a los mencionados órganos ejecutivos de cada Comunidad Autónoma.

b) *La función ejecutiva a nivel comunitario*

Ya se aludió anteriormente al hecho de que en el interior de la Comunidad, si el Consejo de Ministros puede parangonarse con los órganos legislativos nacionales o regionales, la Comisión europea será el órgano institucional comunitario que detente para sí las funciones ejecutivas y administrativas típicamente conferidas a los Gobiernos de los países miembros o de las Comunidades Autónomas o regiones que los integran. Es decir, que la Comisión es el órgano ejecutivo de las Comunidades Europeas, de la misma manera que el Gobierno o Consejo de Ministros en cada Estado miembro o en cada Comunidad Autónoma perteneciente a un Estado miembro ostenta el Poder ejecutivo y la potestad reglamentaria a nivel nacional o regional.

La Comisión es un órgano colegiado de ejecución de las Comunidades Europeas, para lo que encuentra su base y fundamento en los propios Tratados constitutivos de las Comunidades, además de serle conferidas una serie de competencias por el Consejo en distintas materias que afectan a las variadas políticas comunitarias y como consecuencia de posibles delegaciones que se realizan por parte del órgano legislativo hacia el ejecutivo. Por tanto, la Comisión ejerce sus funciones o bien como consecuencia de la

(25) Además de los ejemplos citados del Estatuto catalán y del vasco, pueden señalarse los que se insertan en los restantes Estatutos hasta hoy aprobados; así: el de Andalucía (arts. 24, núm. 1, y 34), el de Asturias (artículos 22, 32, núm. 2, y 33), el de Cantabria (arts. 7, 16, núm. 1, y 17, núm. 1) y el de Galicia (arts. 9, núm. 1, 15, núm. 1, y 16, núm. 1).

existencia de textos de aplicación contenidos en los Tratados fundacionales, o bien por derivación de actos emanados del Consejo. Asimismo, la Comisión tiene encomendada, en desarrollo de las funciones que le son propias, la gestión de los diferentes Fondos europeos y distintas actividades de control. Todo lo dicho hasta aquí supone ejercicio de la función ejecutiva en el interior de la Comunidad; pero, además, la Comisión tiene encomendadas otras actuaciones diversas, entre las que pueden citarse: *a)* el ser la guardiana de los Tratados y vigilar que se apliquen las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias; *b)* el asegurar la gestión de las cláusulas de salvaguarda previstas por los Tratados o por las políticas comunes; *c)* el ser la iniciadora de la política comunitaria a través de la promoción de las distintas políticas comunes, para lo cual se establece en este punto una interrelación completa y coordinada entre la Comisión y el Consejo, que aboca en una estrecha cooperación entre ambos órganos, sin la cual las decisiones no podrían ser adoptadas, como ya se apreció anteriormente.

Así, pues, la Comisión, en el uso de la función ejecutiva que le está reconocida, dispone de un poder propio de decisión y participa, al propio tiempo, en la formación de los actos que emanan del Consejo y del Parlamento, en las condiciones que se prevén en los Tratados fundacionales. Asimismo, ejerce las competencias que el Consejo, por vía de delegación, le confiere a fin de que se cumplan estrictamente las normas establecidas por el órgano legislativo. Por último, la Comisión tiene reconocida capacidad para dictar recomendaciones o dictámenes en los ámbitos que se definen en los Tratados cuando éstos explícitamente así lo prevean o si lo estimasen necesario.

En consecuencia, parece quedar claro el hecho de que el titular de la función ejecutiva en el contexto de las Comunidades Europeas no es otro órgano que la Comisión, la cual, al mismo tiempo, desarrolla un papel fundamental en cuanto que ostenta el poder de iniciativa sobre las cuestiones que luego serán objeto de debate y aprobación, en su caso, en las reuniones del Consejo que es quien adopta las normas jurídicas básicas que regulan la convivencia en el interior de la Europa comunitaria. El Poder ejecutivo y la función que le corresponde principalmente radican, pues, en la Comisión.

c) Implicaciones de la integración para la función ejecutiva de las Comunidades Autónomas

Idéntico razonamiento al argüido para analizar las implicaciones de la adhesión de nuestro país para la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, es el que cabe aquí repetir en torno a las implicaciones para la función ejecutiva, pues no podemos olvidar que, a nivel comunitario, tanto el Consejo de Ministros como la Comisión son órganos que tienen atribuida competencia para dictar normas jurídicas, si bien, como decíamos, la potestad legislativa parece estar más claramente residenciada en el Consejo, mientras la función ejecutiva corresponde siempre a la Comisión, órgano del cual pueden emanar también normas jurídicas en virtud de una delegación operada desde el Consejo.

Pero la problemática puede ciertamente mantenerse en orden a cuestiones derivadas de la utilización, por parte de las Comunidades Autónomas, de las competencias que con carácter exclusivo y/o concurrente le vienen atribuidas por el Estado en base a la propia Constitución y a los diversos Estatutos autonómicos. El tema de las implicaciones para la función ejecutiva no es, pues, sino una prolongación del debatido en torno a la función legislativa. Sin embargo, quizás convenga apuntar que el artículo 27, número 3, del Estatuto catalán viene a suavizar la rigidez del principio que se contiene en el artículo 25, número 1, del mismo Estatuto, en el sentido de que, si bien este último sostiene que en materia de la competencia exclusiva de la Generalidad, el Derecho catalán es el aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, el primeramente citado observa que la Generalidad adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el Estatuto en vigor. Todo esto nos hace pensar en la enorme e importante labor que habrá que llevar a cabo el Consejo o Gobierno de la Comunidad Autónoma, en orden a presentar proyectos de disposiciones al Parlamento, con el fin de velar por que se ejecuten las normas y actos jurídicos emanados de las Comunidades Europeas en materias que ahora quedan de exclusiva competencia para las Comunidades Autónomas, pero que, una vez producida la integración de España, habrán de pasar en su gran mayoría como transferidas a las instituciones comunitarias. En semejantes términos se expresa también el Estatuto vasco en su artículo 20, número 3, y artículo 21,

respectivamente, y el Estatuto andaluz en sus artículos 10 y 23, número 2. En consecuencia, cabe deducir de todo lo anterior, que los poderes ejecutivos de las Comunidades Autónomas, aparte de tener los idénticos límites y controles ya señalados al referirnos al legislativo, habrán de ser vehículo fundamental para la aplicación, dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma, de las normas y demás actos de carácter jurídico dictados por los órganos competentes de las Comunidades Europeas y que afecten de manera directa al conjunto de competencias de carácter exclusivo, atribuidas legalmente a las Comunidades Autónomas en virtud del proceso de transferencia que en cada caso se hubiese llevado a cabo.

3) EL PODER JUDICIAL

No es de menor importancia, en relación a todo lo anterior, el tema referente al Poder judicial y a su ejercicio, tanto dentro del marco de una Comunidad Autónoma como en el contexto de las Comunidades Europeas. De nuevo nos encontramos con la presencia de este poder en el interior de los dos campos de estudio que abarca nuestro examen. En efecto, a nivel de cada Comunidad Autónoma, el correspondiente Estatuto viene a determinar la existencia y funcionamiento de unos órganos con reconocida potestad jurisdiccional que tendrán una actuación concretada al marco geográfico de cada una de esas Comunidades Autónomas; por otra parte, a nivel comunitario, también se configura en los Tratados que instituyeron las Comunidades, un órgano jurisdiccional supremo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual actúa con jurisdicción única en el conjunto del territorio que abarca la Comunidad Europea.

Consecuentemente, y dada la existencia de ambas jurisdicciones, la regional y la comunitaria, habrá de procederse a la delimitación de los campos que en cada una ha de actuar, y en qué medida una queda sujeta a la otra, y qué relación puede establecerse entre ambas, siempre, claro está, teniendo muy presente la existencia al mismo tiempo de órganos jurisdiccionales, a nivel estatal, que detentan el Poder judicial a escala más amplia que la regional, y siendo, finalmente, que su organización encuentra la base de sustentación en una estructura piramidal en cuya cúspide se coloca el Tribunal Supremo, único para todo el Estado

y con competencia sobre los Tribunales de cada Comunidad Autónoma. Pero veamos en qué términos pueden plantearse las referidas cuestiones y cuál va a ser el futuro de dichas instituciones estatales y regionales a partir del momento de la entrada en vigor del Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas.

a) *La actuación de los Tribunales a escala regional*

En realidad, conviene partir de la duda acerca de si los Tribunales de Justicia instalados en las Comunidades Autónomas son o no verdaderos órganos de dichas Comunidades, como lo son, por ejemplo, las Asambleas legislativas y los Consejos de Gobierno. Y es que la disyuntiva surge desde el momento en que la Constitución, en su artículo 149, número 1, párrafo 5, considera la Administración de Justicia como una de las materias de exclusiva competencia del Estado. Aún hay más, pues el artículo 152, número 1, del mismo texto fundamental, al referirse a los distintos órganos institucionales de las Comunidades Autónomas, separa de epígrafes los que son detentadores de la potestad legislativa y de la función ejecutiva y los que se refieren al Poder judicial; así, el mencionado artículo establece que existirá en cada territorio autónomo un Tribunal Superior de Justicia, y aclara, «sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo». Así, pues, resulta difícil conjugar la unidad e independencia de que goza constitucionalmente el Poder judicial con el reparto, la división e incluso la transferencia de competencias de los órganos jurisdiccionales de alcance estatal a los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, la duda que al principio quedaba expresada hay que resolverla en un sentido claramente negativo, es decir, que los Tribunales de las Comunidades Autónomas no pueden tenerse como órganos propios de éstas al estilo de las Asambleas y de los Consejos de Gobierno, pues la unidad del Poder judicial y la atribución exclusiva de competencias al Estado, en materia de Administración de Justicia, hacen que pueda mantenerse la respuesta negativa a la cuestión suscitada.

Pero volvamos la vista, a título de ejemplo, a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y el País Vasco para constatar el tratamiento que en ambas leyes orgánicas se hace del tema que nos ocupa ahora. En principio, ninguno de ambos Estatutos, cuando

formula la descripción de los poderes de sus territorios, alude, ni de pasada siquiera, al Poder judicial (art. 29 del Estatuto catalán y art. 24 del Estatuto vasco) (26). Ello es sintomático y refleja en parte ya el sentido de las consideraciones antes expuestas. También hay que advertir de la ausencia de un capítulo dedicado a la Administración de Justicia en el Estatuto catalán, cosa que no sucede en el caso vasco, donde los artículos 34 al 36 del Estatuto se ocupan del tema. El Estatuto de Cataluña prefiere referirse a los órganos jurisdiccionales en sus artículos 20 y siguientes, dentro del Título Primero, relativo a las competencias de la Generalidad. En cualquier caso, y no obstante lo dicho, ninguno de los dos Estatutos se ocupan de lleno de una cuestión cuya competencia, con carácter exclusivo, corresponde al Estado.

b) *La actuación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*

El Tribunal de Justicia comunitario tiene como misión esencial la de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados fundacionales (art. 164 CEE). En este sentido, el Tribunal habrá de constituirse en sesión plenaria cuando se trate de formular su dictamen acerca de los asuntos que le pueden ser sometidos por un Estado miembro o por una institución de las Comunidades. Del mismo modo habrá de proceder en los supuestos en los que de lo que se trate sea de someterle cuestiones prejudiciales en virtud del artículo 177 CEE.

Así, pues, y básicamente, la Comisión está facultada para llevar a un Estado miembro ante el Tribunal, en el caso de que consi-

(26) Por el contrario, el Estatuto de Andalucía sí menciona al Tribunal Superior de Justicia al referirse a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, si bien lo hace en el núm. 2 del art. 24, aludiendo tan sólo a que dicho Tribunal es el órgano jurisdiccional que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culmina la organización judicial en el territorio andaluz, dedicándole posteriormente, como algo bien diferenciado de los otros dos poderes, todo el Título III del Estatuto a la Administración de Justicia (arts. 47 al 53).

Por su parte, ninguno de los restantes Estatutos aprobados, es decir, el gallego, el asturiano y el cántabro, incluye tampoco mención alguna a los Tribunales Superiores de Justicia cuando en sus articulados se refieren a los órganos institucionales o a los poderes de esas tres Comunidades Autónomas (vid. art. 9 del Estatuto gallego, art. 22 del Estatuto asturiano y art. 7 del Estatuto cántabro), dejando posteriormente una parte del texto estatutario a regular la Administración de Justicia, como algo separado de los otros poderes (vid. arts. 20 al 26 del Estatuto gallego, arts. 36 al 41 del Estatuto asturiano y arts. 41 al 43 del Estatuto cántabro).

dere que éste ha faltado a una de las obligaciones que le incumben por derivarse del Tratado. Igual actuación puede esperarse de un Estado miembro respecto de otro, si bien, el Estado que denuncie el incumplimiento de obligaciones de otro Estado habrá de acudir previamente a la Comisión, la cual habrá de emitir dictamen dentro de un plazo de tres meses; si transcurre el plazo y la Comisión no se ha pronunciado, la falta de dictamen no impedirá el recurso al Tribunal de Justicia (art. 170 CEE). Si como consecuencia del incumplimiento de obligaciones por parte de un Estado miembro el Tribunal dicta sentencia, el Estado afectado quedará obligado a tomar las medidas necesarias que conduzcan a la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia.

Por otra parte, el Tribunal tiene atribuida competencia de plena jurisdicción en lo referente a las sanciones previstas en los reglamentos emanados del Consejo en virtud de las disposiciones que se contienen en los Tratados fundacionales. Al mismo tiempo, el Tribunal ejerce el control de la legalidad sobre los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes; en este orden de cosas, el Tribunal es competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, quebrantamiento de las formas sustanciales, violación de los Tratados o de cualquier regla de Derecho relativa a su aplicación o abuso de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión; asimismo, toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones de las que sea destinatario y contra las decisiones que, aunque adoptadas bajo la apariencia de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa o individualmente (artículo 173 CEE). Si el recurso fuese fundado, el Tribunal declarará nulo y sin valor el acto impugnado; no obstante, en lo relativo a los reglamentos, el Tribunal indicará, si lo estima necesario, aquellos efectos del reglamento anulado que deban ser considerados como definitivos (art. 174 CEE).

De igual manera que antes se aludía a los Estados miembros, la institución de la que emane un acto anulado, o cuya abstención hubiese sido declarada contraria al espíritu que se contiene en los Tratados fundacionales, estará obligada a adoptar las medidas que conduzcan o comporten la ejecución de la sentencia formulada por el Tribunal de Justicia. Por otra parte, el Tribunal de Justicia, como ya quedó mencionado, es competente para pronunciarse a título prejudicial sobre las siguientes cuestiones (ar-

título 177 CEE: a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos realizados por las instituciones de la Comunidad; c) sobre la interpretación de los Estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos Estatutos así lo prevean.

Pues bien, cuando una cuestión relativa a las materias expuestas sea planteada ante una jurisdicción de uno de los Estados miembros esta jurisdicción podrá pedir al Tribunal de las Comunidades Europeas que se pronuncie sobre aquella cuestión, en el caso de que se estime necesaria una decisión sobre ese punto para continuar el proceso y llegar a emitir la sentencia oportuna. Asimismo, cuando una cuestión del género de las expuestas sea planteada en un asunto pendiente ante una jurisdicción nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de un recurso jurisdiccional de derecho interno, dicha jurisdicción estará obligada a recurrir al Tribunal de Justicia. De todo lo expuesto se deduce el papel fundamental que juega en el contexto comunitario el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, lo cual debe ser tenido muy en cuenta en el interior de nuestro país de cara a la integración en la Europa comunitaria.

c) *Implicaciones de la integración para la actuación jurisdiccional dentro de una Comunidad Autónoma*

Qué duda cabe que la incorporación de España a las Comunidades Europeas supone implicaciones de todos los tipos y para cualquier sector que se observe, ya sea éste económico, político o social. El proceso encaminado hacia la plena integración de diferentes Estados en una futura Europa unida tiene necesariamente que pasar por vericuetos y dificultades que, al propio tiempo, sirvan para ir perfeccionando dicho proceso hasta lograr la absoluta identidad de todas y cada una de las distintas partes en juego. Este carácter generalizado y global que se apunta lógico parece que llegue a afectar también al poder judicial y, dentro del mismo, a los diversos escalones que lo componen.

Efectivamente, si a nivel municipal, provincial, regional y estatal existen órganos jurisdiccionales de alcance y competencia reconocidos en la ley, es normal, podría decirse, que a escala supranacional o comunitaria se instrumente también un órgano judicial capaz de entender de una serie de temas como los ya expuestos, y cuya jurisdicción abarque no sólo a los órganos insti-

tucionales de las Comunidades y a los Estados miembros en cuanto tales, sino también a las personas jurídicas y físicas de dichos Estados, siempre que se refiera el asunto a alguna de las materias señaladas en los Tratados.

Por tanto, si tenemos en cuenta, por un lado, que a nivel estatal hay Tribunales con atribuciones superiores a los instalados en las Comunidades Autónomas y reconocidos en los Estatutos de autonomía de las mismas, y, por otro, que a nivel comunitario, asimismo, tiene pleno vigor el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, habrá de llegarse a concluir que las implicaciones que para los órganos jurisdiccionales regionales se producirán con la adhesión de España a las Comunidades Europeas serán numerosas en esta materia y supondrá, igual que para los Tribunales estatales, la sumisión y el acatamiento de cuantos principios y técnicas deriven de las distintas sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia comunitario. En este sentido, la jurisdicción comunitaria está por encima, incluso, de la estatal, formando su doctrina jurisprudencial parte integrante del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas, el cual ostenta primacía sobre cualquier otro ordenamiento jurídico de los Estados miembros. De aquí que los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas habrán de acudir, como cualquier otro Tribunal, al supremo órgano jurisdiccional comunitario siempre que surja alguna controversia de las contenidas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Por tanto, el sometimiento de estos Tribunales regionales al de las Comunidades Europeas deberá ser total en aquellas cuestiones que así lo exija el orden jurídico comunitario. Consecuentemente, puede afirmarse la existencia de un control por parte del Tribunal comunitario hacia o sobre los Tribunales de las Comunidades Autónomas, lo que vendrá a suponer unos claros límites a la actuación de estos últimos. Si a esto se añade el que la jurisdicción estatal controla y limita la actuación de dichos órganos judiciales regionales, habrá de llegarse a la conclusión de que éstos no son más que un escalón, si se quiere importante, en la escala judicial, ahora ya, y mucho más desde el instante en que entre en vigor el Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas.



INDICE

<i>Prólogo</i>	9
<i>Nota preliminar</i>	11

PRIMERA PARTE

DERECHO INTERNO Y DERECHO COMUNITARIO

I. <i>Introducción</i>	23
II. <i>El ordenamiento jurídico interno</i>	24
1) Las normas emanadas del Parlamento	25
a) La Constitución	26
b) Las Leyes Orgánicas	29
c) Las Leyes Ordinarias	31
2) Las normas dictadas por el Gobierno	32
a) Los Decretos-Leyes	32
b) Los Decretos Legislativos	34
c) Los Reglamentos	36
3) Las normas de las Comunidades Autónomas	37
a) Los Estatutos de autonomía	42
b) Otras normas dictadas por los Poderes Auto- nómicos	46

III. <i>El ordenamiento jurídico comunitario</i>	49
1) El proceso de decisión: las Instituciones	50
a) El Consejo de Ministros	51
b) <i>La Comisión</i>	52
c) El Parlamento	54
d) El Tribunal de Justicia	55
e) Las relaciones entre los órganos comunitarios.	57
2) La jerarquía de las normas	59
a) Los Tratados	59
b) El Derecho derivado	60
— Las decisiones generales CECA y los reglamentos CEE y CEEA	61
— Las recomendaciones CECA y las directivas CEE y CEEA	62
— Otras normas	63
— Las decisiones individuales CECA y las decisiones CEE y CEEA	64
— Los dictámenes CECA y las recomendaciones o dictámenes CEE y CEEA	65
IV. <i>Las relaciones entre ambos ordenamientos jurídicos.</i>	66
1) La primacía de la norma comunitaria	66
2) Adopción del orden comunitario por el Derecho interno	68
3) Armonización de legislaciones	73

SEGUNDA PARTE

LAS AUTONOMÍAS REGIONALES EN ESPAÑA Y LA ADHESIÓN A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

I. <i>Introducción</i>	79
II. <i>Planteamiento de las Autonomías en España</i>	80
1) La Constitución de 1978 y las Autonomías regionales	81
2) Los Estatutos de Autonomía	86

3) Otras normas que pueden emanar de las Comunidades Autónomas	90
4) Situación actual y previsiones	93
III. <i>Integración de España en la CEE</i>	98
IV. <i>Entrada en vigor del Acta de Adhesión</i>	101
1) Transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas	102
2) Transferencias del Estado a las Comunidades Europeas	104
3) Prioridad de la normativa CEE sobre la propia a nivel estatal o regional	106
V. <i>El reparto de los poderes regionales en España en base a la adhesión a las Comunidades Europeas</i>	110
1) El Poder Legislativo	112
a) La facultad de dictar normas jurídicas en el ámbito regional	113
b) La facultad de dictar normas jurídicas en el ámbito comunitario	115
c) Implicaciones de la integración para la potestad normativa de las Comunidades Autónomas	117
2) Poder Ejecutivo	119
a) La función ejecutiva a nivel regional	120
b) La función ejecutiva a nivel comunitario	121
c) Implicaciones de la integración para la función ejecutiva de las Comunidades Autónomas	123
3) El Poder Judicial	124
a) La actuación de los Tribunales a escala regional	125
b) La actuación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	126
c) Implicaciones de la integración para la actuación jurisdiccional dentro de una Comunidad Autónoma	127

