

20-16.8

1016.1.III.ESP

Pol Reg

444

NOTAS PARA UN ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS JURIDICOS Y POLITICOS QUE PLANTEAN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA ADHESION DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

JUAN M<sup>e</sup> NIN GENOVA

DICIEMBRE 1.979

X

L

## I N D I C E

### I. INTRODUCCION

La responsabilidad del Estado por razón de compromisos internacionales. El sistema constitucional de reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas. Posible contradicción entre ambos principios.

### II. PLANTEAMIENTO

II.1.- Reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Potestad legislativa de las Comunidades Autónomas; relaciones entre la norma estatal y la comunitaria autónoma; principio de competencia y su carácter.

II.2.- Capacidad de las Comunidades Autónomas para el ejercicio y desarrollo de materias objeto de normativa de las Comunidades Europeas.

II.3.- Competencias de las Comunidades Europeas. Características básicas del ordenamiento jurídico comunitario; su aplicación en España.

### III. SITUACION ANTERIOR A LA ADHESION

III.1.- El problema previo de la potestad originaria del Estado o de las Comunidades Autónomas y la cesión de competencias que la Adhesión implica. Argumentos sobre una posible negociación interna.

III.2.- La negociación y firma del Tratado de Adhesión. Proceso de información interno: participación en el proceso de toma de decisiones previo a la negociación. Compatibilidad en el momento de la Adhesión entre la normativa de las Comunidades Autónomas y el ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas.

#### IV. SITUACION POSTERIOR A LA ADHESION

IV.1.- El problema de la aplicación del Derecho Comunitario en España.

IV.1.1- Normas que no precisan ser desarrolladas por ser directamente aplicables.

IV.1.2- Normas que precisan ser desarrolladas por no ser directamente aplicables. Control.

IV.2.- El problema de la representación, ante las Comunidades Europeas, de los intereses de las Comunidades Autónomas.

IV.2.1- Participación en el proceso estatal interno de toma de decisiones para las Comunidades Europeas.

IV.2.2- Participación en las Comunidades Europeas. Postura de las Comunidades Europeas. Representación en el Parlamento Europeo.

#### V. CONCLUSIONES

#### VI. BIBLIOGRAFIA

## I N T R O D U C C I O N

El Tribunal de las Comunidades Europeas en el caso 77/69, Comisión contra el Reino de Bélgica, se pronunció, con ocasión de considerar el argumento de fuerza mayor esgrimido por Bélgica para justificar el no cumplimiento de una obligación comunitaria, de la siguiente forma: "Considerando que las obligaciones que derivan del artículo 95 del Tratado valen para todos los Estados Miembros en cuanto tales y que un Estado Miembro es responsable en el sentido del artículo 169, independientemente de la cuestión de cual haya sido el organismo de este Estado que haya cometido la omisión por acción o negligencia, lo mismo si se trata de una institución constitucionalmente independiente...". En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal en cuantas ocasiones un Estado ha pretendido justificar el incumplimiento de una obligación comunitaria en base a la independencia del órgano responsable de este incumplimiento que impide al Gobierno tomar las medidas necesarias para solventarlo, así, entre otros, y casi con las mismas palabras en los casos Comisión contra Italia 8/70 y 52/75.

Resulta claro que un Estado es responsable en cuanto tal, en su conjunto, de las infracciones a las disposiciones del Derecho Comunitario cometidas por instituciones u órganos que le pertenecen pero que son constitucionalmente independientes.

Entre los sujetos con una posible capacidad de actuar sobre cuestiones objeto de normativa de las Comunidades Europeas están las Comunidades Autónomas.

.../...

En éste trabajo se pretenden señalar una serie de temas que deben tenerse en consideración si se quiere que en un futuro próximo, cuando el sistema constitucional español de organización territorial del Estado esté desarrollado y cuando España sea un Estado Miembro de las Comunidades Europeas, se produzca una colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que sirva para facilitar el cumplimiento de las obligaciones contraídas a nivel supranacional sin que éstas sean motivo de fricciones, discordias o arma política utilizable para fines más particulares.

La creciente interdependencia, sobre todo en el marco de un proceso de integración, entre necesidades europeas, nacionales y regionales con su recíproca incidencia y condicionamiento convierte a los entes descentralizados en algo que debe ser tenido en cuenta en los procesos de decisión, de forma que su participación permita determinar en cada momento los objetivos generales y sectoriales de la política comunitaria y asegure, por razón de ésta participación, el cumplimiento de las obligaciones contraídas a nivel supranacional.

El sistema constitucional español de organización territorial prevé un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo algunas exclusivas de éstas y otras de aquél. A la vez se produce, en caso de adhesión a las Comunidades Europeas, una atribución de competencias a una organización supranacional. El ejercicio de facultades sobre estas últimas en el interior del Estado plantea una serie de problemas jurídicos cuya solución pasa en gran parte por una primera opción de tipo político.

El hecho de que estas competencias sean objeto de trato y compromiso internacional implica que el responsable de su actuación es el Estado. Si existe responsabilidad parece lógico que exista también cierto poder de disposición y control para salvar esta responsabilidad.

Estas competencias son, a su vez, objeto de un reparto constitucional

.../...

que responde a una voluntad política determinada de construcción del Estado. Su trato en instancias supranacionales no parece motivo suficiente para que se altere la distribución de competencias realizada por la constitución.

La situación es susceptible de ser utilizada como herramienta política. Por un lado puede servir para no respetar el esquema constitucional de reparto de competencias pasando éstas al Estado bajo el pretexto de las necesarias garantías que exige ser responsable internacionalmente. Por otro, puede servir asimismo para romper el balance constitucional de fuerzas utilizando esta responsabilidad internacional para la consecución de fines u objetivos que nada tienen que ver con la actuación concreta de una competencia sujeta a obligaciones de Derecho Comunitario, es decir, como arma de presión política frente al Estado.

Los textos legales que deben ser utilizados para configurar un sistema de relaciones Comunidades Autónomas-Estado-Comunidades Europeas no son lo suficientemente claros como para afirmar con seguridad que responden a una u otra opción política. Son susceptibles de diferentes interpretaciones, lo que significa que éstas se realizarán en las ocasiones dudosas en función de convicciones políticas previas.

En este trabajo la tendencia general bascula hacia la segunda opción; es decir, mantener el respeto por el reparto constitucional a pesar de valorar en su medida adecuado la primera que pretende romper dicho reparto por razón del trato internacional de la materia y subsiguiente responsabilidad estatal. Ello por dos razones: la primera es que existen los mecanismos jurídicos suficientes para salvar la responsabilidad del Estado si se produjera incumplimiento por parte de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso deja de tener validez el argumento de la responsabilidad; la segunda es que una interpretación no forzada de los textos legales concuerda mejor con esta segunda opción que con la primera.

Sin embargo y por ser ambas posibles, en el presente estudio se intenta aportar argumentos para una y otra ya que lo que se pretende es presentar las opciones que en su día deben ser objeto de una decisión. Se trata por lo tanto de presentar problemas y, eventualmente, inclinarse por una u otra solución si estas son claras.

El estudio tiene una primera parte de planteamiento, donde se presentan los datos básicos con los que se debe trabajar. En ella se contiene una enumeración de materias objeto de competencia de las partes interesadas para que el lector pueda, por su cuenta, hacer una primera aproximación a los puntos de coincidencia. Esto no se hace en el trabajo porque escapa a sus objetivos; baste la mera constatación de que estos existen. En la segunda parte se hace un examen de los problemas que plantea la adhesión siguiendo un orden lógico en el tiempo, es decir: durante la negociación, en el momento de la adhesión y con posterioridad a ésta.

En esta segunda parte se hace referencia en algunas ocasiones a una hipotética Ley de Adhesión como marco jurídico adecuado para regular algunos de los temas señalados. Este es un instrumento cuya futura existencia es discutible ya que depende de otros muchos factores. Se ha utilizado en el trabajo por creer que la referencia concreta a tal Ley puede servir para clarificar algunos puntos.

Baste por último señalar que se han evitado las notas en este trabajo por la discontinuidad que introducían, ya que se intercalan muchas partes de total elaboración personal y porque el objetivo que se pretende lograr es el de ser un documento de trabajo a partir del cual puedan realizarse estudios sobre puntos concretos que en su día merecerán mayor rigor doctrinal. Se añade, sin embargo, una relación bibliográfica.

II.1.- Reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Potestad legislativa de las Comunidades Autónomas; relaciones entre la norma estatal y la comunitaria autónoma; principio de competencia y su carácter.

El Título III, Capítulo III de la Constitución española trata de las Comunidades Autónomas. No es este el lugar adecuado para hacer un estudio del carácter que dicho Título da a la organización territorial y jurídica del Estado, sea éste federal, de nacionalidades o simplemente autónomica; nos bastará en este planteamiento hacer una breve descripción de las notas jurídicas más características de estas Comunidades al efecto de precisar los problemas que plantea la Adhesión.

Tampoco corresponde a este trabajo hacer un estudio sobre los diversos tipos de Comunidades que dicho Tratado establece y sus diferentes competencias. Sólo nos interesa señalar que aparecen lo que podríamos llamar autonomías de primer grado (Cataluña, País Vasco y Galicia) capacitadas para adquirir el máximo de autonomías admisible según la Constitución desde el primer momento (disposición transitoria 2ª y artículos 148.2 y 151.2) y autonomías de segundo grado que tienen mayores dificultades para el acceso a las competencias autonómicas, si bien podrán también acceder al máximo techo autonómico por la doble vía de los artículos 148.2 y 151.1. Ello significa que las consideraciones que se hagan, fundamentalmente referidas al País Vasco y Cataluña, valdrán también en su día para las demás.

Las competencias que las Comunidades Autónomas podrán asumir son las siguientes:

Artículo 148.1.- Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1ª.- Organización de sus instituciones de autogobierno.

2ª.- Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

.../...

3ª.- Ordenamiento del territorio, urbanismo y vivienda.

4ª.- Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su pro-  
pioterritorio.

5ª.- Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle in-  
tegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos  
términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

6ª.- Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y,  
en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

7ª.- La agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general  
de la economía.

8ª.- Los montes y aprovechamientos forestales.

9ª.- La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10ª.- Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamien-  
tos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autó-  
noma; las aguas minerales y termales.

11ª.- Lapesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la  
caza y la pesca fluvial.

12ª.- Ferias interiores.

13ª.- El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma den-  
tro de los objetos marcados por la política económica nacional.

14ª.- La artesanía.

15ª.- Museos, bibliotecas, y conservatorios de música de interés para  
la Comunidad Autónoma.

16ª.- Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

.../...

17ª.- El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18ª.- Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19ª.- Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20ª.- Asistencia social.

21ª.- Sanidad e higiene.

22ª.- La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Artículo 149.1.- El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1ª.- Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2ª.- Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3ª.- Relaciones Internacionales.

4ª.- Defensa y Fuerzas Armadas.

5ª.- Administración de Justicia.

6ª.- Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7ª.- Legislación laboral: sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8ª.- Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9ª.- Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10ª.- Régimen aduanero y arancelario, comercio exterior.

11ª.- Sistema monetario; divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

12ª.- Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13ª.- Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14ª.- Hacienda general y Deuda del Estado.

15ª.- Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16ª.- Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

17ª.- Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

18ª.- Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

19ª.- Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyen a las Comunidades Autónomas.

20ª.- Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puestos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21ª.- Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones, tráfico y circulación de vehículos de motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22ª.- La legislación, ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23ª.- Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24ª.- Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25ª.- Bases del régimen minero y energético.

26ª.- Régimen de producción, comercio, tendencia y uso de armas y explosivos.

27ª.- Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28ª.- Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29ª.- Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30ª.- Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos de esta materia.

31ª.- Estadística para fines estatales.

32ª.- Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía referéndum.

2 . Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como

deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3 . Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Artículo 150. 1 .- Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí misma, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2 . 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. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

Algunas de estas materias serán en su día objeto de competencia de las Comunidades Europeas. Lo que se pretende con este trabajo es señalar los problemas jurídicos que la intervención de éstas plantearán tanto a las Comunidades Autónomas en particular como a España en general

El primer tema que nos interesa solucionar para enfocar correctamente el objeto de este estudio es el del tipo de competencia que las Comunidades Autónomas pueden ejercer sobre estas materias, es decir, si cabe la actividad legislativa o bien si las competencias quedan reducidas a funciones de ejecución o gestión.

La Constitución Española de 1978 no se define expresamente, a diferencia de la Constitución de 1931 cuyo artículo era muy claro al respecto.

Una primera interpretación posible es que sólo las Comunidades Autónomas que hemos llamado de primer grado están capacitadas para ejercer y asumir la potestad legislativa. Esta afirmación se basaría en el artículo 152.2, según el cual los Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151.2, es decir los Estatutos de las Comunidades de primer grado, contendrán una organización institucional autónoma basada en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal. No existe un precepto equivalente para las Comunidades de segundo grado, de ahí, que se hay planteado la duda sobre su capacidad para asumir la potestad legislativa.

Por otra parte, cabe razonar que el artículo 152.1, lo que hace es prever un órgano obligatorio para estas Comunidades, lo que no significa una prohibición para el segundo tipo de tener también una Asamblea Legislativa. No existe ningún límite constitucional para que cualquier Comunidad Autónoma pueda configurarse con competencias legislativas sobre las materias de su competencia. Además el artículo 150.1 más arriba reproducido permite a las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, atribuir a todas o alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de legislar el marco de principios, bases y directrices fijadas por una ley estatal. Este artículo de la Constitución no discrimina entre los tipos de Comunidades que se contienen en ella por lo que cabe utilizarlos también como un argumento más en favor de esta potestad, si bien es cierto que el supuesto previsto por el artículo 150.1 citado es distinto del que contemplan los Estatutos por razón de la materia.

Un razonamiento igual puede aplicarse al artículo 153 según el cual el Tribunal Constitucional ejercerá el control relativo a la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. Tampoco aquí encontramos la discriminación que cabría esperar si el artículo 152.1 referente a la Asamblea legislativa que antes hemos utilizado para la tesis discriminatoria respondiera a una tal intención de la Constitución.

Cabe por tanto concluir de este breve examen del problema y a los efec-

.../...

tos de este trabajo que tanto las Comunidades Autónomas del primer grado (Cataluña, País Vasco y Galicia) como las otras, gozan de la potestad legislativa para aquellas materias de su competencia que autorice la Constitución. Es decir para todas o algunas de las materias del artículo 148, para las no incluidas en el artículo 149, para las que el artículo 149 sólo atribuye al Estado la competencia para fijar las bases o legislación básica (art. 150.1) y para el supuesto de transferencia del artículo 150.2.

Existen, por tanto, una serie de competencias y su correspondiente potestad legislativa así como de ejecución y gestión de las Comunidades Autónomas para éstas que en su día deberán ejercitarse de acuerdo con las exigencias que se deriven de la cualidad de miembro de las Comunidades Europeas.

El segundo punto que nos interesa plantear afecta a obtener los datos básicos que servirán para estudiar el objeto de este informe es el de las relaciones entre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas y la estatal.

La Constitución española rompe el monopolio estatal de creación del Derecho, lo que plantea el tema de la unidad o multiplicidad del ordenamiento jurídico español y/o de bloques normativos dentro de éste, así como la articulación en ordenación de las relaciones entre normas de las comunidades y estatales.

Se trata, en primer lugar, de determinar si la ley de las Comunidades Autónomas, frente de su potestad legislativa, tiene el mismo rango que la ley formal, es decir, si tiene el mismo valor y fuerza.

A este respecto cabe argumentar que la Constitución no establece ninguna diferencia expresa entre ambos tipos de leyes y que no existe ningún matiz o forma de tratamiento de la legislación de las Comunidades Autónomas que permita deducir como implícita una diferencia entre ambos. La legislación se produce en función de un criterio de "competencia" entre el Estado y las Comunidades y no existe jerarquía entre la producción norma

tiva de ambas. Prueba de ello es que el control corresponde al Tribunal Constitucional para ambos tipos de leyes, salvo el caso del artículo 150.1 que no supone una excepción a la regla por cuanto el supuesto corresponde a unas competencias de carácter estatal.

La ley de las Comunidades Autónomas se desarrolla, por tanto, dentro de los límites que marca la Constitución y su ámbito queda determinado por el principio de competencia y no de jerarquía. Así en el caso de competencias compartidas cabe la potestad legislativa autonómica sin ley estatal previa, lo que es una prueba más de su carácter no subordinado inferior a la acción estatal.

Asimismo cuando la Constitución reserva la regulación de determinadas materias a la ley, reserva material de ley, no discrimina entre leyes estatales o de las Comunidades Autónomas. Si la materia es competencia de las Comunidades la potestad legislativa de éstas cumple y satisface la reserva material de ley de la Constitución.

Finalmente un argumento de tipo práctico; cuando una materia asignada a la competencia de una Comunidad Autónoma por su Estatuto sea regulada por ésta, la legislación producida podrá derogar la estatal correspondiente. A este respecto es clara la disposición transitoria séptima del Proyecto del estatuto de Autonomía para el País Vasco que dice: "Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas o generales a las que este Estatuto se refiere y/o el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes del Estado que se refieren a dichas normas...".

Admitida en términos generales, entre las leyes de las Comunidades Autónomas y la legislación estatal y vista la no jerarquización entre ambos tipos de normas, la conclusión es que el principio ordenador de ambos bloques de legislación, es nuestra Constitución, el principio de competencia y no el de jerarquía. Por lo tanto no cabe verificar la validez de una norma de carácter comunitario autónomo en relación a la correspondiente estatal sino en función del marco de competencias de cada órgano legislativo.

.../...

Existe sin embargo, un campo normativo que escapa al principio de competencia antes establecido que es, obviamente, el de aquellas materias no atribuidas de forma exclusiva al Estado o a las Comunidades Autónomas. En estos casos la Constitución sí prevé que el principio de jerarquía sea el elemento ordenador de las relaciones entre ambos bloques legislativos. Así el artículo 149.3 de la Constitución afirma que: "La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía correspondiera al Estado, cuyas normas prevaleceran, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de éstos". Puede incluso interpretarse el carácter supletorio del Derecho estatal como factor determinante de su carácter jerárquico superior aunque no compartimos esta teoría.

Otros ejemplos de jearquización entre norma estatal y comunitaria son el del artículo 150.1, que permite a las Cortes Generales, en materia de competencia estatal transferidas, un control sobre la legislación comunitaria autónoma en base al marco obligatorio de referencia que esta tiene en los principios, bases y directrices fijados por la ley estatal, o el del artículo 150.3, que atribuye primacía a la norma estatal sobre la comunitaria autónoma en aquellos casos en que el interés general exija armonización.

Una vez considerado el principio ordenador de competencia y las eventuales relaciones jerárquicas entre ambos bloques de legislación, queda un tercer problema. Este se refiere al carácter del principio de competencia antes apuntado. En efecto, la atribución de determinadas competencias exclusivas al Estado sirve para delimitar el posible campo de actuación de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, esta atribución se realiza en el Título VIII de nuestra Constitución de dos formas diferentes: de una manera específica cuando se fija la materia regulada que constituye el contenido de la competencia, así el 1º del artículo 149.1.: "legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial", o de una manera genérica donde la forma preve sobre el contenido que queda indeterminado en función de ésta, así la 3ª del artículo 149.1.: "relaciones internacionales". Este es además el caso concreto que nos interesa.

.../...

Una primera interpretación podría hacer pensar que todas las decisiones que se adoptan relacionadas con las relaciones internacionales estarían íntegramente reservadas al Estado en función al artículo 149 de la Constitución. Parece que al no quedar determinado el campo de las relaciones materiales englobables en este capítulo de "relaciones internacionales" cualquier materia, por el hecho de revestir esta forma, pasaría a ser competencia estatal, no solo en el momento de ser objeto de trato internacional sino con posterioridad a este momento y en base al compromiso internacional adquirido.

Sin embargo, se cae inmediatamente en la cuenta de que por esta vía podría modificarse el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas o el contenido de algunas de sus decisiones legislativas ..... Se impone por tanto: 1) delimitar el concepto de relaciones internacionales, es decir, fijar si se refiere solo a la forma y conducción de éstas o si se incluye la materia objeto de ellas. 2) si cabe a través de la exclusividad del artículo 149.3 actuar en el ámbito de competencia autónomo de las Comunidades.

Estos dos puntos son básicos para el desarrollo de la cuestión. Si se acepta la primera interpretación, la exclusividad que la Constitución concede al Estado en el artículo 149.1. 3º sería suficiente para impedir que las Comunidades Autónomas tuvieran cualquier tipo de competencia sobre materias objeto de relación internacional, es decir se predicaría la exclusividad no solo de la relación internacional sino también de la materia objeto de ella.

No cabe duda de competencia exclusiva estatal para la conducción de las relaciones internacionales. En páginas posteriores veremos si cabe privar a las Comunidades Autónomas de competencia en asuntos determinados por ser objeto de relación internacional sin el consentimiento de las Comunidades Autónomas afectadas.

Baste de momento señalar como punto de partida que el ordenamiento jurídico español no se constituye como único bloque de normas puesto que existen las estatales y las de las Comunidades Autónomas, que en ambos bloques existen normas de ley, que el principio ordenador bási-

.../...

co entre ellas es el de competencia y no el de jerarquía y que en principio la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales no es argumento suficiente, como se verá, para privar a las Comunidades Autónomas del ejercicio de sus competencias en materia objeto de trato internacional.

## II.2. Capacidad de las Comunidades Autónomas para el ejercicio y desarrollo de materias objeto de normativa de las Comunidades Europeas

Tanto el artículo 27 del Estatuto Catalán como el 20 del País Vasco señalan la competencia de ambas Comunidades Autónomas para ejecutar los tratados y convenios internacionales. El tema se ha suscitado, con anterioridad en Italia, donde las Regiones han reclamado competencias al respecto y donde se ha habido una evolución jurisprudencial y doctrinal favorable a la tesis de la competencia regional.

En España no se ha producido todavía reacción doctrinal o jurisprudencia numerosa al respecto por lo que es preciso, para analizar el problema, acudir casi exclusivamente a los textos legales. La discusión se limita al ordenamiento jurídico comunitario y su aplicación en España cuando éste verse sobre materias competencia de las Comunidades Autónomas.

No existe en España legislación expresa sobre aplicación de derecho emanado de organizaciones internacionales. En el caso que nos ocupa tan solo el artículo 93 puede ser susceptible de ser interpretado como una norma que contiene alguna indicación al respecto. Nos referimos a su segundo párrafo, que atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de una cesión de competencias derivadas de la Constitución. Las escasas aportaciones doctrinales existentes hasta el momento han tratado fundamentalmente el problema primero de los requisitos necesarios para que dichas normas derivadas puedan aplicarse

.../...

en España y entre las que destaca la necesidad o no de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. En el caso que nos ocupa podemos, sin embargo, prescindir de este problema ya que no cabe la menor duda de que no procede la inserción del Derecho Derivado de las Comunidades Europeas en la mencionada publicación.

Ello no significa que, en contra del principio de economía legislativa, puede ser conveniente hacer una referencia expresa al problema de la publicación en la correspondiente ley para la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

No cabe duda de que el Derecho Derivado de las Comunidades Europeas se aplicará en las Comunidades Autónomas y ello se deriva claramente de los artículos 96 y 93 de la Constitución. Ahora bien, el problema que queremos exponer es, como venimos diciendo, la capacidad de éstas para adoptar las normas jurídicas del rango que proceda, necesarias para desarrollar y aplicar en su territorio este Derecho Derivado o los artículos de los Tratados Constitutivos que, en su caso, versen sobre materias de su competencia.

En los medios especializados se ha mantenido últimamente que el artículo 93 antes transcrito, encomienda esta labor al Estado, lo que significa privar del ejercicio de sus competencias a las Comunidades Autónomas mediante el conocido mecanismo del "treaty device". Se afirma que el segundo párrafo de este artículo atribuye al Estado la garantía del cumplimiento de los tratados y resoluciones de los organismos titulares de la cesión, lo que basta para justificar la privación a las Comunidades Autónomas del ejercicio de sus facultades en materias de su competencia ya que la Constitución hace una transferencia expresa de éstas al Estado en tales casos.

Se argumenta en el mismo sentido en base al artículo 20.3 del Estatuto Vasco ya que en él se excepciona la regla general de que

.../...

ningún tratado o convenio puede afectar las atribuciones y competencias del País Vasco sino es mediante referendum para el caso de la adhesión a las Comunidades. Ello significa que puede alterarse el sistema de competencias por razón del Tratado de adhesión y privar a la Comunidad Autónoma de alguna de éstas.

No parece que la mencionada tesis pueda sostenerse después de una lectura atenta de los textos. El párrafo segundo atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno únicamente la garantía del cumplimiento de los tratados y resoluciones emanadas (Reglamentos, Directivas, Decisiones etc.) pero no su cumplimiento.

En caso de haberse querido privar de éste a las Comunidades Autónomas nada más sencillo que haber suprimido la palabra garantía, pero la Constitución no ha hecho tal cosa.

Sorprende a la doctrina que este párrafo encomiende la garantía del cumplimiento tan solo al Gobierno o a las Cortes Generales y prescinda de los Tribunales. Creemos que ésto es lógico y acertado aunque no se sepa si el acierto responde a una profunda reflexión sobre los problemas que implica la aplicación en España del Derecho Comunitario o de una casualidad venturosa. En efecto, si admitimos la actividad normativa de las Comunidades Autónomas puede suceder que ésta se produzca en un sentido contrario a la legislación comunitario o que no se produzca. El artículo 93 es respetuoso con la labor que correspondería en el primer caso a los Tribunales, que entenderían a través del correspondiente recurso, en caso de ser la norma directamente aplicable. Solo en caso de inactividad es cuando operaría el párrafo que venimos examinando. La mención de las Cortes Generales y el Gobierno significa que a una o a otro correspondería actuar en función del grado jerárquico de la norma precisa para suplir la inactividad comunitaria autónoma.

El hecho de que la Constitución Española contenga una cláusula que

.../...

permite al Estado en cuanto tal actuar en el caso de que la inactividad de una Comunidad Autónoma que implicara responsabilidad internacional de éste, es un argumento en favor de la capacidad de estas Comunidades para dar actuación al Derecho Comunitario regulador de materias de su competencia. En este sentido se ha pronunciado, como veremos, el Tribunal Constitucional Italiano.

Algunos autores en este punto hacen referencia expresa al artículo 150.1 como mecanismo de control adecuado para el supuesto que supuesto que venimos examinando. Según este artículo: "Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley-marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas". El artículo reviste gran interés y puede ser de aplicación en algunos supuestos pero no en el que nos interesa ya que estamos examinando la actividad de las Comunidades Autónomas en materias de su competencia y el artículo se refiere solo a materias de competencia estatal.

Por otra parte y por lo que se refiere al argumento del artículo 20.3 del Estatuto Vasco, no cabe duda de que se permite la afectación de atribuciones y competencias por medio de Tratado, pero tampoco cabe duda de que lo que se contempla es que éstas pasen a un ente supranacional, en este caso las Comunidades Europeas pero no al Estado con la excusa de un Tratado Internacional.

Hay que señalar, sin embargo, que existe la opinión, ya reseñada, que afirma que todo lo relacionado con tratados internacionales, incluso la posterior actividad legislativa a realizar en el interior de un Estado para dar actuación a éstos, es actividad de relaciones internacionales y puesto que el artículo 149.1. 3º de la

Constitución considera a éstas competencia exclusiva del Estado solo el Estado estaría capacitado para actuar el Derecho Derivado de las Comunidades Europeas. El artículo 150.1 serviría para devolver, en su caso, a las Comunidades Autónomas ciertas facultades sobre materias que en principio eran de su competencia pero que dejaron de serlo en virtud del artículo 93 en relación con el 149.1. 3º.

Creemos que el texto del artículo 93 no concuerda con esta tesis ya que, repetimos, tan solo corresponde al Estado "la garantía" del cumplimiento de las resoluciones emanadas de la Comunidad, pero no su cumplimiento, si éste, en virtud del esquema del reparto de competencias constitucional, pertenece a las Comunidades Autónomas. El sistema de control constitucional confirma lo dicho ya que en caso de no aceptarse la opinión restrictiva se obtendría un resultado absurdo: que la Constitución prevé dos mecanismos de control para un mismo supuesto, el del artículo 150.1 y el del artículo 93, si bien cabría argumentar en contra que este último es lex specialis.

Por otra parte los Estatutos de Autonomía Catalán y Vasco son claros al respecto. Ambas Comunidades ejecutarán los tratados y convenios en todo lo que afecte a su competencia. Cabría pretender restar importancia a esta actividad de ejecución en base a que la palabra ejecución no sería bastante para admitir como comprendido en ella actividad legislativa alguna. Creemos que el término "ejecutará" que emplean ambos estatutos se emplea en un sentido amplio, el de dar actuación y que no pretende limitar la actividad de las Comunidades Autónomas a una meramente administrativa de gestión.

Confirma esta interpretación del término "ejecutará" de los dos Estatutos al contexto en que se encuentra. El punto 4 del artículo 20 del Estatuto Vasco precisa que las funciones de ejecución que se atribuyen al País Vasco en materias que no sean de su competencia exclusiva comprenden la potestad de administración y en su caso la de dictar reglamentos internos. Si se considera competencia exclu-

.../...

siva del País Vasco la ejecución de tratados y convenios en todo lo que afecta a materias atribuidas a su competencia no nos encontramos en el citado punto 4 que restringe el ámbito del término ejecución, por lo que puede deducirse que no existiendo esta limitación cabe interpretar el término ejecutará como comprendiendo la potestad legislativa correspondiente.

Sin embargo la utilización de las palabras competencias de ejecución junto a las correspondientes competencias legislativas en este mismo artículo 20, párrafo primero, y en otros inmediatamente anteriores puede servir para argumentar que el Estatuto limita la actividad del País Vasco en el desarrollo de tratados excluyendo el ejercicio de competencias legislativas

El Estatuto Catalán es más claro en este punto ya que en su artículo 27.4 dice que la Generalidad "adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados" lo que da mayor amplitud al término ejecución y permite incluir entre las medidas aquellas con rango de ley necesarias para la correspondiente ejecución.

En realidad cabría seguir argumentando sobre el alcance y significado del término ejecución tal como se emplea en los artículos 27 y 20 de los Estatutos Catalán y Vasco sin que por ello pudiera defenderse con más o menos base cualquiera de las dos posturas.

El argumento fundamental está en la interpretación que se quiera dar al artículo 93 y a la existencia o no de medios de control suficientes por parte del Estado capaces de salvar una situación de responsabilidad internacional frente a las Comunidades provocada por la inacción o acción contraria de alguna Comunidad Autónoma a las exigencias que se deriven de la cualidad de miembro.

La hipótesis de la que se parte es, por lo tanto, que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar en las materias de su competencia, objeto de normativa comunitaria europea, la potestad legislativa y reglamentaria que les corresponde para dar efecto, en su caso,

.../...

a lo que la citada normativa dispone o para la mejor gestión y administración de ella sin que el hecho de que hayan sido materias objeto de los Tratados de Adhesión sirva para convertirlas en competencia estatal.

II.3.- Competencias de las Comunidades Europeas. Características básicas del ordenamiento jurídico comunitario; su aplicación en España.

Una vez vistas las características más interesantes del ordenamiento jurídico español para el tema que nos interesa, procede hacer un buen examen de aquellas del ordenamiento jurídico comunitario que más interés puedan revestir para el mismo objeto.

Como en el apartado anterior se hará una enumeración esquemática de aquellas materias sobre las que existe legislación Comunitaria a los efectos de que el lector pueda comprobar los puntos de coincidencia.

Las Competencias desarrolladas hasta el momento por las Comunidades Europeas son:

- 1) Cuestiones Institucionales, donde se trata la definición de la unidad de cuenta, tasa de conversión, régimen lingüístico de la Comunidad, Diario Oficial, designación Secretariado General de los Consejos, reglamentos interiores de las instituciones, elecciones al Parlamento Europeo, etc.
- 2) Cuestiones Presupuestarias donde se fijan los recursos propios de las Comunidades, reglamento financiero, mecanismo presupuestario, préstamos, presupuesto operacional CECA, ayuda alimentaria y fondos.
- 3) Cuestiones Estatutarias donde se regula el régimen de los funcionarios y agentes de las Comunidades, privilegios e inmunidades.
- 4) Legislación aduanera, donde se regula la tarifa aduanera común, franquicias, régimen de devolución, tratamiento tarifario de mercancías para ensayo, valor de aduana, origen, régimen de perfeccionamiento activo y pasivo, depositos y zonas francas, conducción de

.../...

mercancías a la aduana, aplazamiento de pagos, asistencia mutua en materia de cobros, territorio aduanero de la comunidad, tránsito comunitario y circulación de mercancías, comunicaciones internacionales en materia de aduanas.

5) Relaciones Exteriores que incluye régimen de importación y de exportación, defensa comercial (dumping), créditos a la exportación, seguro de crédito, coordinación y unificación de las relaciones exteriores de los Estados miembros, medidas de protección y salvaguardia, acuerdos en el seno del GATT, Dillon Round, Kennedy Round, Tokio Round, Acuerdos sobre materias primas (estaño, café, trigo, aceite de oliva, textiles, cacao), acuerdos con los Estados EFTA, mediterraneos (España, Israel, Yugoslavia, Malta, Chipre, Turquía), Magreb, (Argelia, Marruecos, Túnez), Machrek (Egipto, Siria, Líbano, Jordania) con Estados Unidos, América Latina, Sudeste Asiático, China y Lomé.

6) Economía y Finanzas, donde se trata la Unión Económica y Monetaria, Cooperación Monetaria (Bancos Centrales, SME), Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, préstamos financieros a medio plazo, flujos financieros internacionales, unidad de cuenta, libre circulación de capitales, empréstitos comunitarios, Comité Monetario, convergencia de políticas económicas, estabilidad, crecimiento y pleno empleo, política económica a medio plazo.

7) Fiscalidad que incluye el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) franquicias fiscales de transportes, viajeros y pequeños envíos, imposición sobre fusiones de capitales, impuestos especiales, asistencia mutua de autoridad en cuestiones de importación indirecta...

8) Transportes que incluye normas sobre el acceso al mercado, organización del mercado y condiciones de competencia para el transporte terres-

.../...

tre así como normas para la navegación marítima y aérea.

- 9) Cuestiones sociales donde se trata de la libre circulación de trabajadores, seguridad social trabajadores migrantes, acciones de política social, Fondo Social Europeo . . . .
- 10) Libre establecimiento y prestación de servicios en la agricultura, silvicultura, horticultura y pesca; industrias extractivas, electricidad, gas y agua, industrias manufactureras, actividades comerciales y de intermediarios, empresas de servicios, cine, barcos y establecimientos de crédito, seguros, mercados de obras y suministros públicos, profesiones liberales, derecho de sociedades, transportes, etc.
- 11) Aproximación de legislaciones sobre cuestiones referentes a productos industriales (vehículos a motor, sustancias peligrosas, material eléctrico, etc), alimenticios (colorantes, agentes conservadores antioxidantes etc) y por productos como azúcar, miel, lácteos etc, especialidades farmacéuticas, obras públicas y suministros de bienes.
- 12) Normas sobre Derecho de Competencia con especial interés para las ayudas regionales.
- 13) Política Regional, creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional y un Comité de Política Regional.
- 14) Medio Ambiente y protección de consumidores con normas sobre contaminación marina, eliminación de aceites usados, aguas potables, contaminación atmosférica, productos cosméticos.
- 15) Energía Atómica con normas sobre investigación y difusión de conocimientos, protección sanitaria, inversiones, control de seguridad..

.../...

empresa comunes etc.

16) Energía que incluye normas referentes a la información sobre importación y exportación de hidrocarburos, niveles mínimos de almacenaje de productos petrolíferos, normas sobre carbón etc.

17) Normas sobre investigación, información científica y técnica y educación.

18) Estadísticas comunitarias e Informática.

19) Pesca que incluye normas sobre política estructural, de mercados y recursos.

20) Agricultura que contiene organizaciones de mercado para numerosos productos, política de estructuras, estadísticas etc.

Estas áreas en que las Comunidades han desarrollado su actividad han sido tratadas por la correspondiente legislación comunitaria y por otro tipo de acciones, también con repercusión práctica. Sin embargo a los efectos de este estudio nos interesa solo aquella actividad comunitaria que ha tenido reflejo en el llamado Derecho Derivado, es decir en normas de carácter jurídico de la Comunidad. La razón es que esta producción jurídica, el ordenamiento jurídico comunitario, es la que será de aplicación en España y la que será, por tanto, recibida a nivel estatal o de Comunidades Autónomas en función del principio de competencia antes enunciado.

Se ha hecho más arriba una breve descripción del ordenamiento jurídico español dividido en dos bloques, el estatal y el comunitario autó

.../...

nomo y se han señalado los problemas más interesantes de esta dualidad de cara al reparto de competencias que se producirá con la adhesión a las Comunidades Europeas. Si la misma materia o área de actividad será objeto de regulación por normas españolas y comunitarias y las primeras han sido someramente presentadas, es preciso hacer lo mismo con las segundas para, más adelante, describir los problemas que plantea esta multiplicidad de ordenamientos que actúan sobre un mismo objetivo.

La Comisión de las Comunidades Europeas decía en su dictamen final sobre la petición de adhesión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, "Considerando que el ordenamiento jurídico establecido por los Tratados que instituyen las Comunidades se caracteriza esencialmente por la aplicación directa de ciertas de sus disposiciones y de ciertos actos emanados de las Instituciones Comunitarias, la primacía del Derecho Comunitario sobre las normas nacionales contrarias a él y la existencia de procedimientos que permitan asegurar la uniformidad de la interpretación del Derecho Comunitario, que la adhesión implica el reconocimiento del carácter obligatorio de estas reglas cuyo respeto es indispensable para garantizar la eficacia y unidad del Derecho Comunitario...".

El ordenamiento jurídico comunitario es propio y autónomo, "a separate legal order", tanto del interior de los Estados miembros como del Internacional, cuyo sujeto son tanto estos Estados como las personas físicas y jurídicas de éstos y que surge de la dejación que hacen los Estados a las Comunidades de ciertas competencias soberanas.

Por estar establecido y tener lo que podríamos llamar su base constitucional en los Tratados Internacionales, el Derecho Comunitario tie

ne su origen en el Derecho Institucional, con el que mantiene lazos de unión y que actúa como frente de Derecho Comunitario en algunas ocasiones. Sin embargo, no es una mera rama de este Derecho, sino que se ha desarrollado para constituir su ordenamiento jurídico separado. Este es un dato muy importante cuando se considera el problema de la introducción de las normas comunitarias en los Estados miembros.

El derecho Comunitario mantiene también una relación estrecha con los ordenamientos de los Estados miembros de los que deriva muchos conceptos jurídicos, a los que introduce normas de carácter obligatorio y a través de los cuales obtiene su ejecución. Estas relaciones no significan, como venimos diciendo, su adscripción a uno y otro ordenamiento. "A diferencia de otros Tratados internacionales, el Tratado de la CEE ha creado su propio ordenamiento jurídico que se integró con los de los Estados miembros en el momento en que entró en vigor... creado un cuerpo de leyes aplicables tanto a sus nacionales como a ellos mismos -a los Estados-". (Caso COSTA V ENEL 6/64).

Este ordenamiento jurídico autónomo contiene disposiciones que son directamente aplicables. Esta es una característica que se ha constituido en uno de los pilares fundamentales del Derecho comunitario ya que si bien no es un fenómeno nuevo, porque es conocido del Derecho Internacional, si lo es la intensidad y frecuencia con que se produce en el caso que nos ocupa.

Son de aplicación directa gran número de disposiciones de los Tratados y de actos de las instituciones, reglamentos, directivas y decisiones. A su vez algunas de estas disposiciones directamente aplicables producen efecto directo, es decir pueden ser utilizadas ante los Tribunales por los ciudadanos de los Estados miembros.

.../...

No es este el lugar adecuado para hacer un estudio de lo que significa aplicabilidad directa y efecto directo. Para el objeto de este trabajo es suficiente una idea general.

El Tribunal, caso Simmenthal (106/77) ha sido bastante claro al respecto: la aplicabilidad directa del derecho comunitario significa que sus normas deben producir con plenitud sus efectos, de una manera uniforme en todos los Estados miembros, a partir de su entrada en vigor y durante todo su periodo de validez. Las disposiciones directamente aplicables son una fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afectan, se trate de Estados miembros o de particulares; este efecto concierne igualmente a todo tribunal que tiene, en tanto que órgano de un Estado miembro, por misión proteger los derechos conferidos a los particulares por el derecho comunitario".

La característica general de estos actos directamente aplicables es que no precisan ser desarrollados o complementados por la legislación de los Estados miembros, se aplican directamente sin necesidad de intervención estatal. El caso típico es el de los Reglamentos, cuya aplicabilidad directa se determina en los Tratados. Así el artículo 189 del Tratado de la Comunidad Económica Europea dice "El reglamento tendrá alcance general.. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todo Estado miembro. Los otros tipos de norma jurídica que utilizan las Comunidades responde a otras características; las "directivas", siguiendo también el artículo 189 "obligarán a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a forma y medios"; la decisión será obligatoria en todos sus elemen-

tos para los destinatarios que designe" y las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes. Las normas previstas en los Tratados CECA y EURATOM revisten las mismas características.

De esta breve descripción queremos poner de manifiesto cómo determinados actos de las instituciones comunitarias y los Tratados se aplicarán sin necesidad de legislación por parte española en tanto que otros precisarán un desarrollo normativo que permita su aplicación. No se han utilizado los términos reglamento y directiva expresamente en este último párrafo, porque si bien es cierto que ambas situaciones se corresponden, por regla general, con estas dos figuras no siempre sucede así. La razón es que el Tribunal de las Comunidades ha seguido lo que podríamos llamar un criterio material para predicar la aplicabilidad directa de una norma y así ha admitido que se de ésta para algunas que, aún revistiendo la forma de Directiva o Decisión, cumplan los requisitos que considera necesarios para que tal efecto se produzca. Puede asimismo suceder que un Reglamento precise posterior desarrollo por parte de los Estados miembros para su correcta aplicación.

La segunda característica del Derecho comunitario que nos interesa poner de manifiesto es su primacía, que si bien no es objeto de una disposición expresa de los Tratados ha sido desarrollada y establecida por abundante jurisprudencia del Tribunal. Así en el caso COSTA v ENEL (6/64): La inegración en las leyes de cada Estado miembro de las normas cuya fuente es la Comunidad, y en general el espíritu y los términos del Tratado, tiene como consecuencia la imposibilidad para los Estados miembros de hacer prevalecer medidas subsecuentes de carácter unilateral sobre un ordenamiento jurídico que han aceptado sobre una base de reciprocidad., la realización de los objetivos

.../...

del Tratado estaría en peligro, y la prohibición de discriminación violada si el Derecho Comunitario pudiera tener una fuerza diferente en cada Estado como consecuencia de legislación nacional subsiguiente inconsistente con dicho Derecho..." o en el también citado más arriba caso Simmenthal en el que el Tribunal ha dicho que cuando un Tribunal nacional, en ejercicio de su jurisdicción, tiene que aplicar Derecho Comunitario asegurará que se aplica sin ningún tipo de condicionamientos, y que si es necesario dejar sin aplicación una ley nacional, incluso si es posterior a la norma comunitaria, se hará sin pedir o esperar a que dicha norma sea invalidada por los procedimientos en vigor en el Estado en cuestión, sea por ley posterior o por un proceso de constitucionalidad de dicha ley.

Esta primacía del Derecho Comunitario se ha aceptado en la práctica en todos los Estados miembros, si bien ha habido algunas dudas en Alemania e Italia, en dos casos muy relacionados con el problema de la colisión entre una norma constitucional y el citado principio, y diferentes explicaciones doctrinales sobre su operación, sobre todo por parte de los internacionalistas que buscaban en el ordenamiento jurídico propio y en los casos estudiados de conflicto entre derecho interno e internacional la solución del problema. En realidad el principio deriva de la especificidad del ordenamiento jurídico comunitario, de los Tratados y no de los derechos nacionales.

Una tercera característica que interesa poner de manifiesto en este trabajo es el principio de interpretación uniforme del Derecho Comunitario que se realiza mediante el recurso previsto en el artículo 177 del Tratado CEE, según el cual el Tribunal del Justicia es competente para pronunciarse a título prejudicial, sobre la interpretación del Tratado, y la validez e interpretación de los actos rea-

.../...

lizados por las instituciones de la Comunidad. Cuando una cuestión de este género se plantee ante una jurisdicción de uno de los Estados miembros, ésta podrá o deberá, según los casos, pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre dicha cuestión si estima necesaria una decisión sobre este punto para emitir su resolución. Mediante este recurso ~~por~~judicial se logra la deseada uniformidad en la interpretación del Derecho Comunitario y se evitan desviaciones que a buen seguro se hubieran producido si esta interpretación hubiera solo recaído en las jurisdicciones nacionales.

### Introducción en España del ordenamiento jurídico comunitario.

Una vez examinados el carácter y notas fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario es preciso en este planteamiento del tema estudiar el mecanismo de incorporación de éste a España para, una vez descrito este paso, poder examinar las relaciones entre Derecho Español y Derecho Comunitario.

La ley 3/1973, de 17 de marzo, de Bases para la modificación del Título preliminar del Código Civil, decía que las normas jurídicas contenidas en los Tratados Internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte de la legislación interna se consideró cumplido en el texto articulado de 31 de mayo de 1974, del Código Civil con la publicación en el Boletín Oficial del Estado. En efecto el artículo 1, párrafo 5 del Título preliminar del Código Civil. Capítulo primero, Fuentes del derecho, reza: "Las normas jurídicas contenidas en los Tratados Internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado".

.../...

La Constitución de 1978 ha reproducido esta regla, aunque de forma un tanto diferente, y sigue por tanto el mismo criterio de incorporación del Derecho Internacional Convencional. El artículo 96.1. dice "Los Tratados Internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional". No queda claro sin embargo, en este artículo si la exigencia de su publicación es un medio de transformación de los Tratados en Derecho interno o bien una condición previa para su eficacia y aplicabilidad directa en caso de ser self-executing. Los precedentes doctrinales y jurisprudenciales, así como el texto del artículo 1.5. del Código Civil nos inclina a pensar que se trata de un requisito de incorporación automática.

Por lo que se refiere a las reglas del Derecho Internacional Común en general, la Constitución de 1978 no contiene ningún principio de recepción global de éstas, de forma más o menos automática, como hacen muchas Constituciones europeas (así la griega art. 28, la portuguesa art. 8. etc)

La Constitución española de 1978 si es más precisa en su normativa cuando se refiere a la elaboración y rango en el ordenamiento jurídico interno de los Tratados Internacionales. Esto se contiene en el capítulo III, "De los Tratados Internacionales", del Título III, "De las Cortes Generales", artículo 93 a 96. Las disposiciones de los Tratados solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.

.../...

El artículo 63.2. dispone que "Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalemte por medio de Tratados, de conformidad con la Constitución y las Leyes". Esta prestación del consentimiento del Estado no tiene en todos los casos los mismos requisitos, que varían en función de la materia objeto de él.

Se requiere autorización previa de las Cortes Generales en cinco casos que se recogen en el artículo 94.1. de la Constitución y que hacen referencia a Tratados de Carácter político, de carácter militar, que afectan a la integridad territorial del Estado, derechos y deberes fundamentales del título primero, que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, modificación o derogación de alguna ley o que exijan medidas legislativas para su ejecución. Para los restantes Tratados o Convenios, art. 94.2, se precisa informar inmediatamente al Congreso y al Senado de su conclusión. Un caso especial es el de la celebración de un Tratado Internacional, art. 95.1, que contuviera estipulaciones contrarias a la Constitución en cuyo caso se exige la previa revisión constitucionales. Finalmente señalar que el procedimiento de denuncia es el mismo que el previsto para su suscripción.

Como se ve, se trata de asegurar el Control del Parlamento sobre el ejecutivo en la conclusión de Tratados Internacionales, sin necesidad de acudir al mecanismo clásico de ratificación posterior, control que se ejerce mediante una autorización previa o siendo informado.

Este principio que recoge la Constitución es interesante al efecto de tenerlo en cuenta posteriormente cuando estudiemos el modo de operar del Derecho Comunitario.

Ahora bien, los preceptos examinados de la Constitución constituyen el

.../...

régimen general aplicable al Derecho Internacional Convencional. Interesa tenerlos presentes por cuanto el objeto de nuestro estudio, el Derecho Comunitario se articula en principio mediante tres instrumentos jurídicos de este carácter, los Tratados Constitutivos de la CEE, de la CECA y de la CEEA y otros como el Tratado estableciendo un único Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas o el Tratado de Adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca o el de Grecia.

Como decíamos más arriba el régimen examinado ha sido general. Sin embargo nuestra Constitución en el mismo capítulo, contiene un artículo pensado expresamente por la adhesión a las Comunidades Europeas. Este es el 93 que dice: "Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión".

La adhesión a las Comunidades es un hecho presente, como resultado evidente de la lectura del artículo transcrito, en nuestra Constitución. No es éste el lugar adecuado para explicar la necesidad y oportunidad de un precepto expreso al respecto en la Constitución, baste una mera explicación técnica del mismo.

Las leyes orgánicas, instrumento previsto en el artículo 93. se tipifican en la Constitución en el artículo 81. Su aprobación, modificación o derogación exige mayoría absoluta del Congreso en votación final sobre el conjunto del proyecto. La autorización de las Cortes Generales del artículo 94 previa a la presentación del consentimiento

.../...

to del Estado queda por tanto especializada por este artículo 93 en la forma de la ley orgánica y la consiguiente mayoría absoluta. Es interesante señalar a este respecto que en este punto la Constitución es más moderada, o si se quiere flexible, que otras europeas que han previsto el mismo hecho. Como es el caso de Noruega, tras cuartos de mayoría de votos con quorum de dos tercios de los miembros de la Cámara, o la Danesa, mayoría de cinco sextos, Holanda, dos tercios, o Grecia tres cuartos del número total de Diputados.

Así como la primera parte del artículo es clara y no plantea problemas la segunda, su alcance y significado, no quedan claros. Esta segunda parte no existía en el proyecto constitucional y fue añadida por la Comisión mixta Senado-Congreso. El motivo que movió a la Comisión mixta a añadir el párrafo citado fue la consideración de ciertos problemas de tipo constitucional habidos en Alemania, e Italia, cuyas Constituciones contiene artículos muy parecidos al primer párrafo de nuestro artículo 93 (Art. 24 (1) de la Constitución alemana, o art. 11 de la italiana). Estos se refieren a problemas de control constitucional del Derecho Comunitario; superioridad y aplicabilidad de éste, que fueron resueltos de forma muy parecida en ambos países, en los conocidos casos Handelsgesellschaft -Corte Constitucional- Frontini y Lütticke fundamentalmente. Se pretendió también mediante este segundo párrafo encontrar una fórmula que a la vez pudiera solucionar posibles problemas entre Comunidades Autónomas y Estado por razón del Derecho Comunitario.

Una posibilidad era acudir a un texto claro y directo como puede ser el artículo 29 de la Constitución irlandesa que dice: "Ningún artículo de esta Constitución invalidará las leyes, actos y medidas adoptados por el Estado como consecuencia necesaria de las obligaciones

.../...

que derivan de la cualidad de miembro de las Comunidades, o impedirá que leyes, actos y medidas adoptadas por las Comunidades o sus instituciones, tengan fuerza de ley en el Estado".

Se recogió sin embargo, un texto algo más vago que permitiera a la Comisión Mixta elaborar el definitivo que se añadiría al primer párrafo del artículo 93. El que se propuso fue el siguiente: "Las leyes actos y demás medidas que deriven de esta atribución de poderes tendrán carácter superior y nada en esta Constitución impedirá su normal operación". Sin embargo el camino recorrido entre el técnico jurista proponente y la citada Comisión Mixta y los trabajos de ésta sobre la propuesta produjeron el "enigmático", según consideración unánime de la doctrina, párrafo segundo actual del artículo 93, más arriba reproducido.

La Constitución española prevé, según hemos visto, la adhesión a las Comunidades Europeas. Los tratados de las Tres Comunidades no contienen ninguna previsión expresa o implícita sobre como deben ser incorporados en cada uno de ellos y que varía de uno a otro dependiendo de su carácter monista, dualista o dualista moderado.

Si bien ya hemos hablado antes del carácter autónomo del derecho Comunitario que se constituye en ordenamiento jurídico separado, no debemos olvidar que su base, institucional podríamos decir, son unos instrumentos típicos de Derecho Internacional y en cuanto tales siguen las normas de cada Estado referente al Derecho Internacional Convencional..

Existen por tanto, dos momentos claros que conviene diferenciar: el primero, la adhesión a las Comunidades y la incorporación de los Tratados, el segundo el posterior desarrollo de éstos, es decir, la normal

.../...

operación del derecho comunitario que lo hace según normas propias de forma idéntica para todos los Estados miembros y que es independiente de las normas constitucionales de estos para la recepción, incorporación o transformación del derecho internacional, porque no es tal Derecho Internacional sino derecho Comunitario, con identidad y operación propias.

El estudio del Derecho Comparado puede, sin embargo, inducir a error respecto a este punto. Instrumentos jurídicos como la Act of Accession británica que regula la operación del derecho Comunitario intentando salvar el sistema dualista para permitir la normal operación del derecho derivado son innecesarios, si aceptamos la tesis propuesta más arriba del carácter separado y autónomo de este ordenamiento jurídico. Su existencia, sin embargo, es útil, clarificadora y sirve para evitar que desavenencias doctrinales sobre este punto pudieran provocar conflictos sobre todo a nivel judicial.

Lo mismo debemos decir para el caso español. Las normas de la Constitución referentes al Derecho Internacional Convencional se aplican únicamente a los Tratados Constitutivos pero no al derecho Derivado que pueda producirse en virtud de éstos, ya que éste se rige por las normas fundamentales del ordenamiento al que pertenece. El artículo 93 existe precisamente por éste, para que nuestra Constitución permita la existencia de este "separate legal order", ya que para ello era imprescindible una referencia expresa.

Se debe, por otra parte, hacer una precisión en este punto. La Adhesión a las Comunidades en virtud de la autorización que al respecto ofrece el artículo 93 permitirá la operación del Derecho Derivado en España que se vaya produciendo, pero para el ya existente, será

necesario hacer previsión expresa en la Ley Orgánica que apruebe la firma de los Tratados, ya que cuando éste se produjo España no había hecho todavía atribución de competencias derivadas de la Constitución.

La consecuencia es que deberá estudiarse más adelante la intervención del Estado y de las Comunidades Autónomas en ambos momentos. El de la celebración del Tratado que implica la aceptación de éstos y del Derecho Derivado producido hasta el momento en que ésta se produzca, y el posterior que implica la aceptación y operación del derecho Derivado que se vaya produciendo y del ya producido. Cual es el papel que desempeñan las Comunidades Autónomas en ambos momentos se verá más adelante.

En este punto debemos señalar que mediante los procedimientos que se han descrito España firmará el Tratado de Adhesión en su día, por el cual las disposiciones de los Tratados y los actos de las instituciones de las Comunidades pasarán a aplicarse en España. No cabe duda de que las Comunidades Autónomas quedarán vinculadas por el Derecho Comunitario, por los tratados en virtud del instrumento internacional de adhesión, por el Derecho Derivado por la virtualidad propia del ordenamiento jurídico, si bien cabría discutir si la parte de éste vigente en el momento de la Adhesión se aplicaría por razón del Tratado de Adhesión únicamente o por condiciones propias de este nuevo ordenamiento jurídico.

Si bien esta afirmación de carácter general no plantea dudas, si se dan éstas en la resolución de ciertos problemas prácticos. En efecto, la adhesión exige cierta actividad previa del Estado adherente que debe preparar su ordenamiento jurídico para el momento

.../...

en que ésta se produzca. La preparación coincide en España con el surgimiento y desarrollo del proceso autonómico que puede complicar la adecuación necesaria de nuestras normas ya que puede darse el caso de que la modificación o producción de determinada normativa no corresponda a la Administración Central sino a las Comunidades Autónomas. En este caso debe proveerse un mecanismo que asegure la compatibilidad en el momento de la adhesión entre las normas existentes en España y las comunitarias europeas que se aplicarán.

## II. SITUACION ANTERIOR A LA ADHESION

- III.1.- El problema previo de la potestad originaria del Estado o de las Comunidades Autónomas y la cesión de competencias que la Adhesión implica. Argumentos sobre una posible negociación interna

Hemos visto en la primera parte del planteamiento cómo existe un ordenamiento jurídico comunitario cuyo campo de actuación viene fijado por el traspaso de competencias que los Estados miembros han hecho a las Comunidades y cómo en el caso Español el Estado que traspasa tiene su ordenamiento jurídico dividido en bloques en función, también, de un criterio de competencias. Existen puntos de coincidencia entre las competencias comunitarias y de las comunidades autónomas. Nuestro objetivo es estudiar los problemas que plantean estas coincidencias.

En primer lugar, debemos diferenciar dos situaciones básicas, la negociación y el posterior ejercicio de pleno derecho de la cualidad de miembro.

Es evidente que si existe la coincidencia antes apuntada, el Estado español está negociando en estos momentos sobre materias que en la carta constitucional corresponden a las Comunidades Autónomas, y que esta negociación implica hacer cesión de éstas a un ente supranacional.

Debemos estudiar por tanto la legitimidad de tal negociación; si la Constitución permite que, merced a los artículos 93 y 149.1(3), y en base a lo que disponen los Estatutos de Autonomía de Cataluña y del País Vasco, quepa dicho traspaso sin participación de las Comunidades.

En realidad existe para este problema un primer argumento político, histórico si se quiere, cuyo mantenimiento resuelve o influye de manera determinante en el tema planteado.

.../...

Se trata de discutir si la potestad originaria, soberana, sobre las materias objeto de la negociación pertenece al Estado o a las Comunidades Autónomas, dato esencial para saber a quién corresponde hacer la atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

En este punto es importante señalar que no queremos entrar en el aspecto formal del asunto, es decir, quien conduce las negociaciones y actúa como interlocutor de la otra parte negociadora, los Estados miembros de la Comunidad, sino en la legitimidad de un hecho, la negociación de éstas por el Estado mediante el Gobierno Central.

Plantear el argumento en términos políticos significaría tomar partido por alguna de las dos opciones posibles: determinadas competencias son originarias de las nacionalidades y regiones de España, por tanto no cabe atribución de éstas a un órgano supranacional sin previo consentimiento de su detentador, o bien, las competencias son todas estatales y en la Constitución lo que se ha producido es una cesión de algunas de ellas a las Comunidades Autónomas para su mejor gestión y desarrollo. Creemos que la argumentación política sobre ambas posiciones puede ser interminable y como tal no susceptible de producir resultados prácticos.

Conviene por tanto trasladar el problema a su dimensión jurídica y ver cual de las dos posturas ha logrado un reflejo constitucional capaz de inclinar el argumento jurídico hacia una u otra.

Tanto la competencia en materia de relaciones internacionales como la celebración de los Tratados quedan en la Constitución atribuidos expresamente al Estado. Ello indica que las decisiones tomadas en este campo le atañen como conjunto y en contrapartida que las obligaciones y responsabilidades derivadas de estas le afectan también como conjunto.

Ahora bien, como venimos diciendo, los compromisos contraídos gene-

.../...

ran límites al ejercicio de las potestades legislativas, traspaso de competencias en el caso que nos ocupa.

La reserva hecha es amplia en la Constitución quedando indeterminado el campo material de acción al que se refiere, lo que significa que con ocasión de la actividad internacional del Estado pueden desconocerse otras reglas constitucionales, en este caso las relativas al reparto de competencias con las Comunidades Autónomas.

Es preciso en este momento hacer hincapié en que no se trata el problema de las competencias con las Comunidades Autónomas para afrontar y desarrollar compromisos internacionales suscritos por el Estado, sino el problema previo de la capacidad de éste para negociar sobre tales materias. No es nada nuevo el hecho de que un Estado recurra al "treaty-device" para modificar un reparto de competencias constitucional, así el Tratado de Washington de 16 de Agosto de 1.916 entre los Estados Unidos y Gran Bretaña sobre protección de aves migratorias como ejemplo clásico de mecanismo tendente a evitar un reparto de competencias entre Estado Federal y federados.

El Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco parece ser consciente del problema. En su artículo 20, párrafo 2 disponía: "El País Vasco dispondrá y efectuará la ejecución de los Tratados y convenios que afecten a las materias atribuidas, total o parcialmente a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País vasco, si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución". Y en el párrafo 5 del mismo artículo "El Gobierno vasco será oído en la elaboración de los Tratados y convenios así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco". El procedimiento del artículo 152.2 al que se hace referencia en el párrafo 3 transcrito es el siguiente: "Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referendum entre los electores inscritos en los censos correspondientes". Los representantes vascos consideraban, por tanto,

.../...

que un tratado o convenio que afectara a las atribuciones y competencias del Pais Vasco debía ser aprobado por referendum en dicho pais para que pudiera surtir efectos. Es decir, se negaba la posibilidad al Estado de aceptar dichas competencias merced a su exclusividad reconocida en el artículo 149.3 para concluir las relaciones internacionales.

Se discutieron textos sustitutivos del citado artículo 20.3 y 5 del Estatuto Vasco, del estilo de las siguientes: "El ejercicio de las competencias atribuidas por el presente Estatuto a la Comunidad Autónoma X, cuando se refiera a materias objeto de Tratados Internacionales, se efectuará según lo dispuesto en los artículos 93 y 150.3 de la Constitución", o bien, "Todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto a la Comunidad Autónoma X se ejercerán sin perjuicio de las correspondientes al Estado, incluso sobre las mismas materias, en virtud de los Tratados Internacionales según lo dispuesto en los artículos 93 y 149.1.3 de la Constitución.

El texto aprobado por la Comisión Constitucional y sometido a referendum en virtud del Real Decreto Ley 13/1979 de 14 de Septiembre de 1.979 dice en el artículo 3: "El pais Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del Pais Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma; "El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el Pais Vasco".

Por su parte el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el artículo 26.3 disponía: "La Generalidad de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales que recaigan sobre materias atribuidas total o parcial-

mente a su competencia, según el presente Estatuto".

El texto aprobado por la Comisión Constitucional, Real Decreto Ley 14/1979 de 14 de Septiembre de 1.979 dice en el artículo 27.3: "La Generalidad de Cataluña 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 presente Estatuto" y en el 27.5 "La Generalidad será informada en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés".

El examen de los textos indica que ambas Comunidades Autónomas son conscientes de las interferencias que pueden producirse en su ámbito de competencia por la actividad internacional del Estado. Queda claro en ambos Estatutos que se niega la posibilidad del ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas al Estado por razón de compromisos internacionales, ejercicio que ambas se arrogan. Sin embargo no es éste el problema que nos ocupa en estos momentos, sino el de la misma capacidad del Estado para contraer obligaciones internacionales al respecto.

El párrafo más significativo está en el artículo 20.3 del Estatuto Vasco, donde se dice que ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco, si no es mediante referéndum en dicho País Vasco. No existe por tanto capacidad estatal, según el Estatuto, sin previo consentimiento vasco, lo que indica claramente el espíritu que anima a dicha Comunidad Autónoma: las competencias son originarias y soberanas del País Vasco y su ejercicio se produce por esta razón y no por una transferencia que de ellas hace el Estado.

Cabe, por supuesto, la argumentación contraria, según la cual el referéndum del artículo 20.3 es una garantía que el Estado transfiere para mayor seguridad y respeto de las competencias vascas. No creemos, sin embargo, que éste sea el espíritu que animaba a los redactores del Estatuto.

Sorprende, por otra parte, el párrafo quinto del mismo artículo que prevé la información al Gobierno Vasco, por parte del Estado, de tratados y convenios, así como proyectos de legislación aduanera, que afecten a materias de específico interés para la Comunidad Autónoma.

Es difícil interpretar sistemáticamente este párrafo con el anterior. Por una parte se exige referendun y por otra una información. Se individualiza, asimismo, a los proyectos de legislación aduanera, lo que puede ser interpretado como haciendo referencia a toda aquella actividad legislativa aduanera no contenida en tratados o convenios. Razones de sistemática hacen, sin embargo, un tanto sorprendente esta interpretación. De las muchas elaboraciones que caben respecto a estos dos párrafos del artículo 20 creemos que hay una razonable. El requisito del párrafo 5 es una cautela más que toma el País Vasco para evitar lo que hemos llamado "treaty device" y que puede servir para evitar que la exigencia de referendun del párrafo 3 provoque situaciones incómodas al Estado en caso de resultado negativo de éste.

En favor de la tesis de competencias originarias y soberanas que venimos exponiendo puede utilizarse la Disposición Adicional del Estado "la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico"

Es decir no se produce una transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma Vasca sino que se realiza un reconocimiento no definitivo en cuanto a número y extensión de éstas, porque otras podrán ser actualizadas.

Finalmente, también en el mismo sentido, cabe utilizar la parte final del párrafo 3 del artículo 95 de la misma, es decir salvo lo referente a la adhesión a las Comunidades Europeas. Su existencia

denota la convicción del negociador vasco de que sin esta coletilla expresa no cabría la transferencia de competencias a las Comunidades Europeas sin previo referendum; se adelanta, por tanto, en el Estatuto un posible resultado positivo del referendum para la adhesión al Mercado Común celebrado en el país Vasco, se cede al Estado la capacidad para negociar y adherirse a la tal Comunidad supranacional.

Por su parte el Estatuto Catalán contiene en el artículo 27, más arriba transcrito, disposiciones idénticas al Estatuto Vasco, salvo la referencia al procedimiento del artículo 152.2 y la salvedad del 93. Ello puede interpretarse como señal o indicación de una menor intensidad autonómica en el texto puesto que no se dice expresamente que es necesario el consentimiento catalán para que un tratado o convenio pueda afectar las atribuciones y competencias de Cataluña o como habilidad del negociador catalán que ha preferido evitar el problema en el texto para mantener así abierta una vía de interpretación favorable a la tesis de las competencias originarias.

En efecto, puesto que no existe dejación expresa de consentimiento al Estado para la negociación con las Comunidades y correspondiente adhesión a unos tratados que afectan a las atribuciones y competencias de Cataluña, como en el caso vasco, permanece abierta la posibilidad de una argumentación favorable a la tesis que se viene exponiendo de necesidad previa de un consentimiento "interno" de estas Comunidades, anterior a la negociación y adhesión a las Comunidades Europeas, a efectos de dotar a ésta de legitimidad. Ambas interpretaciones son posible y quedan abiertas a la consideración del lector, que seguramente las apoyará en función de sus convicciones políticas. 77

Una vez realizado este breve examen de los textos autonómicos procede hacer lo mismo con la Constitución y tratar de ver si existen en ella datos que puedan hacernos inclinar nuestra opinión en uno u otro sentido.

Como se ha dicho ya anteriormente, el consenso logrado en el seno de

.../...

la Ponencia Constitucional ha producido un Título VIII, y especialmente un CAPITULO III de éste, de difícil asimilación para el jurista. El producto no responde a ningún molde conocido ni se ajusta a un esquema técnico de Estado federal o regional; es conocida la imagen del traje de caucho que permite vestir casi cualquier régimen autónomo.

Hecha esta consideración, que implica que puedan encontrarse argumentos favorables a una u otra tesis, con relativa facilidad, trataremos de inclinarnos por alguna de las dos para así poder continuar el desarrollo de este estudio con una hipótesis de trabajo.

El artículo 2 de la Constitución dice: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". El reconocimiento expreso de nacionalidad en el Estado español puede interpretarse en el sentido de reconocimiento de soberanía a determinados territorios, tal como se dijo expresamente en los debates constitucionales, territorios que pactan o acuerdan en el texto Constitucional un reparto de competencias con el Estado que contribuyen a formar.

Cabe argumentar que si la Constitución española realiza una mera transferencia de competencias a entes territoriales, es lógico suponer que el ente que transfiere retenga algún control sobre las materias transferidas y que el reflejo de dicho control podría ser una ordenación jerárquica de las normas de ambos bloques legales. La Constitución contiene, en efecto, un reflejo de un principio habitual en los Estados federales, el Derecho estatal prima sobre el de los federados (Bundesrecht bricht Landesrecht) pero con matizaciones. Así el artículo 149.3 dice: "... la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las

Comunidades Autónomas en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas". Queda claro que el principio jerárquico no se cumple para las normas de las Comunidades Autónomas que versen sobre materias competencia exclusiva de éstas. Si este principio de jerarquía no se cumple cabe interpretar que ello es debido a una cesión estatal más, tendente a garantizar el sistema de competencias establecido, o bien que no existe porque las competencias exclusivas de las Comunidades no son susceptibles de interferencia estatal por ningún motivo. Sin embargo la primera impresión que se obtiene, si vale esta razón, de una primera lectura del Capítulo III, es que el Estado es quien transfiere competencias, que son suyas, para descentralizar y lograr una mejor administración de los asuntos públicos. Los debates constitucionales y la postura de determinados negociadores regionales defendiendo competencias "propias" hace pensar lo contrario.

El sistema es confuso. Ya se dijo que existe una serie de competencias exclusivas del Estado, artículo 149, otras que pueden ser ejercidas por las Comunidades Autónomas, artículo 148, posibilidad de transferencia estatal a éstas de materias estatales, artículo 150, y, por fin, la existencia de una zona intermedia susceptible de utilización por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Quizás el dato más sorprendente sea la referencia del artículo 149.3 a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Se puede argumentar que la exclusividad, que podría hacer derivar a ideas de competencia originaria o soberana, en el texto constitucional no responde a este motivo sino a uno más formal y posterior en el tiempo. No son competencias exclusivas por motivo de su pertenencia primera a naciones o regiones españolas sino por su configuración jurídica como tales en el Estatuto correspondiente. Es significativo que

.../...

se emplee tal término de exclusividad en este artículo 149.3 y no en el 148, porque el citado artículo trabaja sobre materias ya asumidas en el Estatuto, y por tanto cedidas por el Estado en un segundo momento, cesión que implica exclusividad por voluntad del Estado que transfiere.

Sin embargo, el texto es oscuro y es factible interpretarlo en sentido contrario. Se habla de materias no asumidas por los Estatutos y se dice que la competencia en este caso corresponde al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas, pero se hace una salvedad: esto se cumple en todo lo que "no esté atribuido a la competencia exclusiva de éstas". Si se trata de materias no incluidas en el Estatuto pero que son competencia exclusiva de las Comunidades cabe interpretar a efectos de mantener cierta corrección lógica que la Constitución piensa que esta inclusión ha supuesto una cesión implícita al Estado de competencias sobre ellas, con la cláusula de salvaguardia, también implícita, de que en caso de conflicto y por tratarse de competencias exclusivas prevalecerán las normas de las Comunidades Autónomas.

El artículo 150.3 de la Constitución establece: "El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales por mayoría absoluta de la Cámara, la apreciación de esta necesidad."

El artículo, aunque no lo diga expresamente, se refiere a competencias exclusivas de las Comunidades ya que las otras, las coincidentes, la Constitución preve otros mecanismos, ley-marco, menos severos en cuanto a requisitos formales de adopción. En este caso la exigencia de la mayoría absoluta de cada Cámara es incluso su-

.../...

perior a la de leyes orgánicas. Cabe deducir que si el Estado es capaz de intervenir en las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas para armonización de éstas por exigencia del interés general, pueda también intervenir, en este mismo sentido, mediante una acción exterior, en este caso la adhesión a las Comunidades Europeas, o, como consecuencia de esta acción exterior justificada por el interés general. El único problema que plantea este razonamiento es que la mayoría absoluta del Congreso, del artículo 81.2 para las leyes orgánicas que es el instrumento que debe utilizarse para la adhesión a las Comunidades Europeas.

El artículo 149.1.3 de la Constitución, que regula las competencias exclusivas del Estado, incluye entre éstas las Relaciones Internacionales. Lo que sucede es que no cabe utilizar esta exclusividad como argumento en favor de la legitimidad de una acción estatal que mediante ellas intervenga en las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas porque se refiere a un momento posterior. Aceptada la capacidad del Estado para comprometerse, es en la preparación, conducción y realización de este compromiso cuando juega la exclusividad del artículo 149.1.3, pero no antes, en la cuestión previa que venimos tratando.

Se ha argumentado que la conclusión de un tratado internacional supone una estatalización de la materia que pasa así a ser compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas y ello por razón de la necesaria autorización del órgano legislativo central y la necesidad de control por razón de la responsabilidad internacional. Una vez más hay que señalar que no cabe retrotraer el argumento para salvar la cuestión previa que nos hemos planteado.

Del examen de algunos de los posibles argumentos utilizables que hemos hecho, cabe concluir que por lo que respecta al Pais Vasco, y puesto que expresamente se reconoce así en su Estatuto, que no existe problema alguno para que el Estado, mediante la adhesión a las Comunidades Europeas, "afecte", como se dice en él, atribuciones y competencias del Pais Vasco, que pasarán, por razón

.../...

del Tratado de Adhesión, a ser competencia comunitaria.

No hay que olvidar, sin embargo, que otra interpretación posible es la que mantiene que la excepción referida al artículo 93 en el párrafo 3 del artículo 20 del Estatuto Vasco se refiere tan solo a la exigencia del referendun y que en consecuencia se mantiene la exigencia de una negociación previa. Esta interpretación nos parece un tanto forzada y parece lógico admitir que si expresamente se incluye éste, ello indica dejación al Estado para que realice tratados que pueden afectar a sus atribuciones y competencias.

Nó es este el caso para Cataluña, cuyo Estatuto no se pronuncia expresamente sobre el problema. De los argumentos utilizados en el exámen del texto constitucional puede, sin embargo, deducirse que esta capacidad también existe. En favor de esta tesis cabe también utilizar el principio de solidaridad consagrado por la Constitución en el artículo 2 y el 138, la igualdad de derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, artículo 139, y el mismo texto del artículo 27.3 del Estatuto que puede ser interpretado como dando por supuesto que el Estado puede en todo momento realizar convenios y tratados que afecten a materias atribuidas a su competencia.

Si bien podemos concluir que la Constitución permite al Estado negociar compromisos internacionales sobre materias competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sin una previa negociación interna, también es claro que existen argumentos que podrían hacer pensar lo contrario.

En realidad éste es un tema más político que jurídico, del que cabe deducir que un proceso de información previo a la negociación sobre aquellas materias objeto de competencia comunitaria autónoma serviría para salvar posibles argumentaciones extre-

mas en uno u otro sentido y obtener, en su día, la colaboración necesaria por parte de las Comunidades Autónomas en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias. Este proceso de información previa se desarrolla más adelante.

.../...

III.2.- La negociación y firma del Tratado de Adhesión. Proceso de información interno: participación en el proceso de toma de decisiones previo a la negociación. Compatibilidad en el momento de la Adhesión entre la normativa de las Comunidades Autónomas y el ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas.

El artículo 149.1.3º determina, como ya hemos visto antes, la competencia exclusiva del Estado en las relaciones internacionales. Esta reserva se realiza con la mayor amplitud y sin ningún tipo de matizaciones, como sucede con otros apartados de este mismo artículo en que permite a las Comunidades Autónomas cierta actividad en relación con competencias atribuidas al Estado.

Además, para el tema concreto que nos ocupa, la Constitución contiene un artículo específico, el 93, que no admite ningún género de dudas sobre la realización de la Adhesión. Es mediante una ley orgánica como se autoriza la celebración del Tratado, y esta corresponde al Estado.

Los Estatutos Vasco y Catalán confirman lo expuesto, especialmente el catalán cuyo artículo 27.4 dice: "Por ser el catalán patrimonio de otros territorios y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Generalidad podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenio que permitan al establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integren o residan aquellos territorios y comunidades". Queda perfectamente claro que la Comunidad Autónoma reconoce la exclusividad del Estado en la conclusión y realización de relaciones internacionales, reservándose un cierto poder de iniciativa para aquellas cuestiones de su interés.

No es este sin embargo un punto pacífico en la doctrina y práctica regionales.

Lo hasta ahora expuesto no significa que la actividad que debe

desarrollarse en España para la preparación de la adhesión pertenezca únicamente al Estado. Queda delimitado el aspecto formal de ésta, pero no otra serie de aspectos conexos que podríamos llamar de orden interno.

El primero de ellos corresponde a lo que podríamos llamar negociación interna en un sentido amplio. Ante una acción de la envergadura y trascendencia como la adhesión es lógico pensar que el negociador español está en contacto, a efectos de información y consulta, con todas aquellas partes interesadas que se verán afectadas por la citada acción de forma directa. Entre estas partes afectadas, muy numerosas, están las Comunidades Autónomas en cuanto tales. El hecho no ha pasado desapercibido para ellas.

El párrafo 5 del artículo 27 del Estatuto Catalán y el párrafo 5 del artículo 20 del Vasco disponen que tanto la Generalidad como el Gobierno Vasco serán informados en la elaboración de los tratados y convenios así como de los proyectos de legislación aduanera en cuanto afecten a materias de su específico interés.

A este respecto debemos hacer dos observaciones. La información se producirá en la elaboración de los tratados y convenios. El texto no dice que se informará de la elaboración de éstos, en cuyo caso cabría una acción de este tipo posterior a su compleción, sino "en la elaboración de éstos". La segunda observación es que la información se produce por razón de afectación a materias de su específico interés. Cabría aquí discutir sobre la procedencia de una acción informativa por parte del Gobierno solo en aquellos casos en que la negociación con las Comunidades Europeas versará sobre algún punto concreto referente o conexas con materias competencia de las Comunidades Autónomas, o bien si el mismo hecho de la adhesión implica una negociación sobre una materia, globalmente considerada, de específico interés para ambas.

En consecuencia, el Gobierno debe informar durante las negociaciones a la Generalidad y al Gobierno Vasco, pero no está claro si esta información debe ser amplia, cubriendo todos los aspectos sobre los que se vaya tratando, o bien solo sobre los específicos por razón de competencia de Comunidad Autónoma. Tampoco está claro en el texto legal si esta información debe producirse con carácter previo al compromiso internacional o posterior a él.

La exclusividad de la competencia estatal en este campo es un argumento a favor de la discrecionalidad del Gobierno sobre este punto. Esta exclusividad de competencia estatal puede inclinar a pensar que el requisito de información no está previsto como instrumento necesario para la formación del criterio del negociador, sino como consideración a las Comunidades Autónomas. Sin embargo y si aceptamos la interpretación de estos párrafos 5 dada en la primera parte del trabajo, la información prevista tiene un objetivo claro que es permitir que tanto el País Vasco como Cataluña ejecutan, en su día, los tratados y convenios en las materias de su competencia. Parece lógico, en consecuencia, que la información que debe prestarse en la elaboración de los tratados, y por tanto, creemos, durante su preparación, no se produzca al final de ésta y frustre en consecuencia su objetivo para permitir tener en cuenta la opinión de las Comunidades, sino que se produzca durante la preparación de éstos y permita oír las Comunidades interesadas.

En el caso concreto de la adhesión a las Comunidades Europeas puede asimismo argumentarse que dado el especial énfasis que ambos artículos hacen sobre los proyectos de legislación aduanera, y teniendo en cuenta que la Comunidad Económica Europea es una Unión Aduanera, la necesidad de información es más acusada.

.../...

No es preciso decir que si bien existe obligación de informar, la exclusividad del Estado en la materia excluye cualquier participación en el hecho concreto de la negociación y celebración del Tratado. En cuanto al valor de posibles opiniones de las Comunidades Autónomas como respuesta a la información recibida ya hemos expuesto nuestro punto de vista en el planteamiento de este trabajo, donde se ha llegado a la conclusión de que no es preciso una negociación interna en sentido estricto para que el Estado pueda disponer en el plano internacional sobre materias competentes de las Comunidades Autónomas.

El segundo problema, cuya existencia se ha apuntado antes y que tiene lugar en esta fase previa a la Adhesión, se plantea en los siguientes términos: acceder a la cualidad de miembro de pleno derecho de las Comunidades Europeas implica la aceptación en el Tratado correspondiente de los Tratados Fundacionales y lo derivado de ellos, el llamado "acquis" comunitario, del cual es parte sustancial el Derecho Derivado. Se negocia, por tanto, no la formación o configuración de éste, sino la forma de aceptarlo que, en su caso, se traduce en el llamado período transitorio, al término del cual el nuevo Estado aplicará con plenitud y sin más dilaciones el mencionado "acquis".

Como es lógico suponer, una parte importante de la normativa comunitaria se aplicará en España desde el primer día de la adhesión sin ningún período transitorio. Puede suceder que para que esta aplicación sea posible en esta fecha no sea necesario introducir ninguna modificación en el ordenamiento jurídico español que regule determinadas materias, bien porque no exista legislación incompatible con aquellas normas directamente aplicables, bien porque no sea necesario desarrollar norma alguna comunitaria, pero también puede suceder, y de hecho así será, que para que determinadas normas de Derecho Comunitario operen

.../...

en España desde el primer día de la adhesión sea preciso modificar algunas del ordenamiento jurídico español o legislar en un sentido determinado que permita del Derecho Comunitario porque en la negociación no se ha fijado un plazo especial que retrase su aplicación.

Ahora bien, en el periodo de tiempo existente entre la negociación recientemente iniciada y la fecha de adhesión a las Comunidades se aprobarán los Estatutos de Autonomía Catalán y Vasco y previsiblemente algunos más. Se producirá, en consecuencia, el traspaso de competencias en ellos previsto y el primer desarrollo de bloques jurídicos por parte de estas Comunidades. Al mismo tiempo será necesario legislar en España sobre determinadas materias para producir las adaptaciones previas de que hemos hablado, que permitan la recepción del derecho derivado desde el primer día de la Adhesión. Nuestra pregunta versa sobre a quien corresponde legislar durante este periodo, supuesto el hecho de que la materia sea competencia de las Comunidades Autónomas.

La propuesta planteada tiene dos vertientes. La primera, de carácter negativo, engarza con el acuerdo tomado en Consejo de Ministros por el Gobierno español de no legislar en sentido contrario al actual derecho comunitario que se ha traducido, en la práctica, en una aprobación gradual hacia las exigencias de éste en todo nuevo proyecto de legislación, estando todavía pendiente una primera acción positiva de aproximación como consecuencia necesaria de acuerdos de negociación. Este acuerdo no existe para una posible actividad normativa por parte de las Comunidades Autónomas, que podría provocar un cuerpo normativo contrario a los compromisos que el Estado vaya fijando en la negociación.

En este punto caben dos soluciones que deben ser fundamentales.

.../...

jurídicamente. La primera de ellas consistiría en atribuir al Estado competencias en todo aquello relacionado con la adhesión, por lo tanto con la negociación, que estarían incluso por encima de las que corresponderían a las Comunidades Autónomas. Ello supondría admitir que el Estado podría pronunciarse sobre legislación comunitaria autónoma que considerara contraria a la futura a adoptar en virtud de la adhesión o que el Estado podría imponer legislación suya a las Comunidades por razón de su necesidad para ir adaptando el ordenamiento jurídico español a los acuerdos de negociación. Se trataría, una vez más, de utilizar la tesis que mantiene que por el hecho de ser la materia objeto de trato internacional y por razón de la responsabilidad que de ello derive se produce una estatalización de estas materias que permite actuar al Estado por encima del reparto constitucional de competencia.

La segunda solución consistiría en reconocer la capacidad de las Comunidades Autónomas para legislar sin interferencias estatales sobre las materias de su competencia. Se trataría en este caso de arbitrar un sistema que, respetando la distribución de competencias apuntada, evitara que pusieran en entredicho los compromisos del Estado para la fecha de la Adhesión. e-

Por lo que se refiere a la primera posibilidad cabe argumentar en base al artículo 150.3 de la Constitución ; "El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija en interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad".

En caso de legislación de Comunidades Autónomas contraria a las

normas de las Comunidades Europeas que en su día se aplicaran en España podría utilizarse este procedimiento que mediante el recurso a la armonización podría servir para evitar la mencionada discrepancia.

No es muy aventurado suponer que la exigencia del interés general que daría satisfecha en este caso, aunque sobre esto deberían pronunciarse las Cortes Generales. Sin embargo, es muy discutible que este artículo pudiera servir para atacar legislación ya producida. Parece que en principio es un artículo pensado para lograr la necesaria armonización mediante una acción a priori, que tiene la ventaja de evitar modificaciones a legislación ya producida.

Lo que es claro es el carácter poco práctico de este artículo para actuar a posteriori sobre casos concretos. En todo caso cabría recurrir a él poco antes de la adhesión para corregir posibles desviaciones que pudieran haberse producido durante las negociaciones.

Vale la pena, sin embargo, tratar de buscar un procedimiento que evitara el que se produjeran estas normas contrarias. Uno de ellos sería la utilización previa de este artículo, que el Estado dictara una ley cuyo objeto fuera armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades referentes a materias objeto de regulación comunitaria europea y que el criterio de armonización fuera precisamente esta regulación comunitaria. Con ello se evitarían las desviaciones no queridas que podrían dificultar la labor del Gobierno en su negociación de adhesión. El procedimiento, sin embargo, no sería práctico porque el número de disposiciones que deberán ser modificadas antes de la adhesión puede ser numeroso y el rango legal de éstas muy variado. Asimismo se desconoce de momento el ritmo de transferencias.

Podría también pensarse en una ley que en base al artículo citado

de la Constitución contuviera una única cláusula de carácter general en el sentido de armonizar las disposiciones de las Comunidades Autónomas con las de las Comunidades Europeas.

Cabría argumentar que en el año que existirá de plazo entre la firma y la ratificación por los Parlamentos nacionales de la adhesión podría producirse una ley de Adhesión como ha sucedido en otros Estados, que contuviera todas las modificaciones a realizar en el ordenamiento jurídico español o una referencia a ellas. La imposición de estas modificaciones a los bloques jurídicos autónomos podría basarse en el artículo 150.3. Solo cabe aceptar que este procedimiento supondría reducir un plazo de tres u cuatro años de que se dispone para realizar modificaciones a uno o menos de uno, en perjuicio de la deseada gradualidad de algunos cambios que será necesario producir y con la posibilidad de que se produjera legislación divergente que hiciera todavía más brusco el cambio. Ello no quiere decir que esta norma no deba o vaya a producirse, porque como instrumento de seguridad jurídica es muy útil para facilitar la labor a los tribunales y clarificar el mapa legal. Además es conocida la doctrina comunitaria que exige derogación expresa de la norma nacional contraria a la comunitaria aunque no se aplique nunca.

Una segunda postura consistiría en ampliar el concepto de "relaciones internacionales" del artículo 149.1.3 y considerar competencia exclusiva estatal todo lo relacionado con ellas. En este caso las modificaciones a introducir en el ordenamiento jurídico español, aceptado este concepto amplio, serían siempre competencia estatal exclusiva y en consecuencia cabría imponerlas en base a esta exclusividad. Un procedimiento podría ser el del artículo 150.1 de la Constitución mediante las leyes marco, lo que permitiría a las Comunidades cierto grado de actividad en este campo. El más serio

.../...

inconveniente a esta posibilidad estaría en la posible acción negativa por parte de las Comunidades que podrían legislar paralelamente, con anterioridad o posterioridad en sentido contrario, lo que provocaría serios problemas de orden interno, incluso para el Tribunal Constitucional, desconociendo esta pretendida exclusividad estatal.

No creemos que sea posible hallar en la Constitución y los textos autonómicos algún procedimiento eficaz que permita centralizar esta actividad legislativa previa a la firma del Tratado de adhesión y que asegure la ausencia de eventuales conductas disfuncionales de las Comunidades Autónomas.

Cabe incluso argumentar que si el Estado reconoce la capacidad de adoptar medidas necesarias para la ejecución de tratados y convenios.

Tal como se dice en ambos Estatutos de Autonomía, esta adopción de medidas no tiene porque ser necesariamente posterior a éstos, sobre todo en aquellos casos, como el que nos ocupa, en que es imprescindible para la firma cierta actividad legislativa previa. Esto significa la capacidad de las Comunidades Autónomas para realizar esta actividad previa a la adhesión si ello fuera necesario para adoptar su producción normativa.

Creemos que lo mejor sería introducir un sistema de colaboración entre el Gobierno Central y el de las Comunidades Autónomas, basado en el proceso de información de los artículos 27.5 y 20.5 de los dos Estatutos que permitiera producir aquellos cambios necesarios en la legislación autonómica, en su caso, y producir el ya existente acuerdo de Consejo de Ministros de no producción normativa contraria a la que en el futuro deberá adoptarse como consecuencia de la adhesión en todas las transferencias que se produzcan antes de la Adhesión.

.../...

#### IV. SITUACION POSTERIOR A LA ADHESION

IV.1.- El problema de la aplicación del Derecho Comunitario en España.

IV.1.1.- Normas que no precisan ser desarrolladas por ser directamente aplicables.

En este apartado se examinará la operación en las Comunidades Autónomas de aquella parte del Derecho Comunitario que hemos calificado como directamente aplicable. En principio y de acuerdo con la tesis mantenida en la primera parte de este trabajo, la aplicabilidad directa es una característica que el Derecho Comunitario predica de algunas de sus normas y que opera según éste con independencia de los Estados miembros.

Si bien esto es así, no se puede desconocer que el sistema imperante en los Estados miembros de relación Derecho Interno-Derecho Internacional influye en la citada aplicabilidad directa y que en algunos de ellos se ha producido legislación ad hoc para facilitar la operación de este fenómeno.

En España, vistos el artículo 96.1. de la Constitución, artículo 1.5 del Título Preliminar del Código Civil y el Decreto de 14 de Marzo de 1.972, artículos 29 a 32 sobre publicación de Tratados, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no parece que sean necesarias medidas especiales tendentes a facilitar este principio de aplicabilidad directa, puesto que las citadas operan en este sentido.

.../...

La lectura de los textos de los Estatutos Catalán y Vasco plantea, en cambio, una duda. Los ya citados artículos 27.3 y 20.3 de ambos hablan de medidas necesarias para la ejecución de los Tratados. Ello podría ser interpretado como una exigencia de transformación previa y por tanto como la instauración de un sistema no acorde con el previsto en la Constitución de relación Derecho Interno-Derecho Internacional. Creemos que una interpretación en este sentido es bastante forzada y que lo que en realidad pretenden ambos Estatutos es recabar para sí la competencia necesaria para ejecutar y desarrollar los Tratados cuando de ellos se desprende la necesidad de proceder con legislación interna. Es claro que este es un punto a desarrollar cuando tratemos de la operación en las Comunidades Autónomas de aquella parte del Derecho Comunitario no directamente aplicable. Baste señalar aquí que si fuera preciso desarrollar actividad normativa alguna para la operación de normas directamente aplicables y éstas afectaran a materias atribuidas a las Comunidades Autónomas, serían estas las encargadas de tal proceder, de acuerdo con la tesis que les reconoce esta capacidad y por la cual nos venimos inclinando en este trabajo.

Admitida la aplicabilidad directa del Derecho Comunitario en las Comunidades Autónomas procede examinar el artículo 21 del Estatuto Vasco: "El derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será de aplicación supletoria el derecho del Estado".

Está claro que una interpretación literal de este artículo 21 es incompatible con la operación del Derecho Comunitario en el País Vasco que, como hemos visto en el planteamiento, tiene carácter superior y se aplica, por tanto, frente a posibles normas contrarias, sean anteriores o posteriores a la comunitaria. El problema se ha planteado en Alemania e Italia, incluso en conflictos con normas constitucionales, y la solución se ha inclinado del lado de la tesis de la primacía

del Derecho Comunitario.

Podría argumentarse que la cláusula de excepción del artículo 20.3 del Estatuto: "...sá vo lo previsto en el artículo 93 de la misma" (de la constitución), significa que se hace una dejación de competencia en favor del Estatuto para estos temas y que por tanto no sería de aplicación el artículo 21 en este caso. Ello no es así porque la cláusula de excepción se refiere única y exclusivamente al requisito de utilizar el artículo 152.2 de la Constitución para que un tratado o convenio pueda afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco. Probablemente estuviera en el ánimo de los negociadores del Estatuto introducir una cláusula que facilitara al máximo la adhesión de España a las Comunidades Europeas, pero el resultado ha sido, consciente o inconscientemente, suprimir solamente la exigencia de un referendum en el País Vasco.

Es preciso en este punto señalar que el problema se soluciona, como ya se ha dicho, en el Derecho Comunitario, pero si bien esto está claro es ineludible el buscar una solución en la Constitución y el Estatuto Vasco para evitar problemas que podrían darse en la práctica.

Así un Tribunal de esta Comunidad Autónoma podría negarse a aplicar la norma europea en caso de existir otra contradictoria, anterior o posterior, vasca, en base a este artículo 21. Ello supondría provocar la responsabilidad internacional de España, poner a ésta en falta ante las Comunidades Europeas.

Debe, por tanto, buscarse una solución que impida que se plantee este hecho o que permita solucionarlo a posteriori.

En cuanto a una solución jurisdiccional, ésta es muy difícil por cuanto nada puede impedir a un juez pronunciarse en el sentido indicado. En todo caso se trataría de buscar la base jurídica que permitiría a éste no aplicar el mencionado artículo 21.

.../...

En el propio Estatuto cabe argumentar en base al mismo artículo 21. Puesto que la adhesión a las Comunidades significa dejación de competencias en un ente supranacional, éstas no son ya competencia exclusiva del Estado, o de la Comunidad Autónoma. en este caso, y por tanto es preciso actuar de acuerdo con lo señalado por el nuevo ente receptor de competencias. En estos casos no sería de aplicación el artículo 21 ya que las competencias no serían "exclusivas". Sin embargo puede también argumentarse que el término "exclusivas" del Estatuto hace referencia a un reparto constitucional y que, por tanto, contempla siempre aquellas que tienen este carácter en virtud de la Constitución, con independencia de que posteriormente puedan pasar a otros entes.

La base del problema está en legislación incompatible con la comunitaria que podría ser utilizada ante los Tribunales y provocar la aplicación del artículo 21 del Estatuto en perjuicio del principio de primacía del Derecho Comunitario.

La solución debe hallarse en consecuencia en esta posible legislación contraria, que situará a España en falta frente a las Comunidades, tanto por su mera existencia, como por posibles fallos judiciales contrarios a la aplicabilidad y efecto directo de la norma comunitaria.

Prever un sistema de control que permita actuar sobre esta legislación no acorde con la Comunitaria.

Como este problema se plantea igualmente en el caso de normas de derecho comunitario no directamente aplicables, incluso con un nuevo supuesto, el no desarrollo de éstas por las Comunidades Autónomas, dejamos este punto para cuando desarrollemos el apartado referente a no directamente aplicables, ya que la solución que allí demos servirá para este caso. Se tratará de ver si cabe un procedimiento de control por parte del Estado que permita evitar, con carácter previo o posterior, tanto la legislación contraria a la norma comunitaria como la no producción de ésta cuando sea necesaria.

Asimismo procede recordar que incluso la normativa comunitaria directamente aplicable puede precisar de cierta disciplina normativa que la desarrolle, fundamentalmente a efectos de gestión y administración y que también en este caso podría darse una situación de incompatibilidad o de no desarrollo que condicionara la correcta aplicación de la norma comunitaria.

IV.1.2.- Normas que precisan ser desarrolladas por no ser de aplicación directa. Control

El artículo 189 del Tratado de la Comunidad Económica Europea dice que el Consejo y la Comisión, para el cumplimiento de su misión y en las condiciones previstas por el Tratado, adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o dictámenes. De las directivas se dice que obligarán a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y medios. En el mismo sentido se pronunciarán los tratados CECA y EURATOM si bien la terminología CECA varía algo.

La directiva es por tanto el prototipo de norma que exige actividad normativa por parte de los Estados miembros para que la obligación de resultado que contiene pueda realizarse. Esto no significa que siempre sea así, como ya se ha dicho en otra parte de este trabajo. Puede suceder que una directiva sea tan precisa en sus términos que haga innecesario el posterior desarrollo por parte del Estado y sea, en consecuencia, directamente aplicable en algunos de sus puntos, o que una decisión (la decisión será obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios que designe) o un reglamento exijan algún tipo de desarrollo normativo para su correcta aplicación.

Lo que queremos decir es que no interesa tanto la forma de la norma, aunque sea un dato revelados y definitivo en la mayoría de las ocasiones, cuanto su contenido y las consecuencias que derivan de éste. Al objeto de este estudio interesa tan solo tener presente que determinadas normas comunitarias precisan de posterior desarrollo normativo en los Estados miembros. Este puede ser de rango legal o reglamentario, depende de la materia y/o el procedimien-

.../...

to adoptado en cada país con carácter general para la aplicación de Derecho Comunitario; piénsese en una posible delegación al Ejecutivo para ocuparse de estos temas.

En España este desarrollo podrá corresponder al Estado o a las Comunidades Autónomas, dependiendo de que la materia sea competencia de unos u otros, de acuerdo con la tesis que se mantiene en este trabajo.

El fenómeno no es nuevo en las Comunidades Europeas ya que se da igualmente en Italia y en la República Federal Alemana. A continuación se examinan brevemente las notas más características de ambos sistemas y algunos de los argumentos utilizados en ellos, muchos aplicables al caso español.

### ALEMANIA.

El legislador alemán dispone de competencia exclusiva o al menos concurrente sobre la mayoría de las materias objeto de los Tratados comunitarios, especialmente en materia económica (artículos 73 y 74 de la Ley Fundamental). Sin embargo ciertas directivas en vigor y otras en proyecto se refieren a cuestiones que pertenecen al dominio legislativo de los Länder.

No ha habido problemas por lo que se refiere a los Reglamentos comunitarios, aunque estos puedan haber versado sobre materias competencia de los Länder, porque la participación de éstos en su formación se ha asegurado en Alemania mediante un procedimiento que se verá en el próximo capítulo, por el carácter directamente aplicable de éstos y su primacía sobre el derecho de los Länder.

En cuanto a aquellas disposiciones que precisan desarrollo normativo cuando los Länder tienen competencia exclusiva sobre la materia, el poder federal no puede tomar las disposiciones de ejecución correspondientes, que pertenecen a éstos. Sin embargo

la doctrina alemana no es específica en este punto y se ha argumentado que las Directivas son un instrumento que se dirige al Estado Federal como tal y que por tanto no puede considerarse a los Län-der como destinatarios de éstas y como obligados directamente. En contra de ésto se ha apuntado el "principio de fidelidad para con la Federación" que les obliga a tomar en el plano interno las medidas de ejecución que sean de su competencia y que deben permitir al Estado cumplir con sus obligaciones frente a terceros. Se ha querido, asimismo, defender la tesis de que el poder federal tiene una competencia general para la ejecución interna de los Tratados que debe también ser aplicada al caso de las obligaciones comunitarias, pero esta opinión se ha considerado difícilmente defendible en base a los artículos 24 y 32 de la Ley Fundamen-  
tal.

Por otra parte no parece existir una necesidad absoluta que haga indispensable la intervención del poder central frente al local para asegurar el cumplimiento de los compromisos comunitarios. La dualidad de competencias apuntada puede, sin embargo, constituir una dificultad en el caso particular de que un Land no desarrollara, o lo hiciera imperfectamente, una obligación comunitaria, una directiva, porque en este caso el poder federal sería el único responsable frente a la Comunidad de este incumplimiento.

Por esta razón se ha pretendido por cierta parte de la doctrina alemana que el poder federal debería ser capaz de adoptar las disposiciones específicas necesarias para poder salvar la responsabilidad citada, mientras que otro sector doctrinal califica esta "capacidad supletoria" como contraria a la Ley Fundamental porque considera que esta tiene mecanismos suficientes para conseguir que los Länder respeten las obligaciones derivadas de los compromisos comunitarios, entre los que se cita el recurso ante el Tribunal Constitucional.

.../...

Se considera también como un argumento en contra de la pretendida "capacidad supletoria" el hecho de que cuando el Estado, mediante leyes federales, desarrolla una directiva, pasa la capacidad de ejecución a los Länder; estos pueden incumplir, lo que originaría problemas iguales o muy parecidos al caso que venimos examinando de desarrollo de directivas. Para estos supuestos de incumplimiento existe un procedimiento previsto en la Ley Fundamental. No se justifica, por tanto, que para problemas de la misma índole se pretenda atribuir al Estado Federal una capacidad nueva que sería contraria al reparto de competencias constitucional. La materia se regula de forma conjunta en el seno del "Planungsausschuss".

## ITALIA

La Constitución de la República Italiana de 1.947 admite la institucionalidad de las Regiones, corporaciones territoriales con poderes y funciones propias y con la facultad de emanar normas legislativas sobre una serie de materias. Estas Regiones pueden ser de dos tipos, las de "estatuto especial" a las que la Constitución atribuye formas y condiciones propias de autonomía que satisfacen particulares exigencias históricas y económicas (Val de Aosta, Trentino Alto Adigio, Friuli - Venecia Julia, Sicilia y Cerdeña) y los llamados "de estatuto ordinario" que son los quince restantes. Baste señalar a los efectos que nos interesan el largo proceso de desarrollo de las competencias de estas últimas habido en Italia, que culmina con la ley de 22 de Julio de 1.975, nº 382, sobre el ordenamiento regional y organización de la administración pública.

De acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, y en esto la doctrina coincide, la República Italiana se presenta en el plano internacional como una e indivisible; no cabe el reconocimiento de sus regiones como dotadas de personalidad internacional aunque en ciertas materias gocen de amplia autonomía legislativa y administrativa. Corresponde al Estado Italiano ser sujeto de las normas internacionales y ser el único responsable en caso de infracción

.../...

de éstas por sus agentes, sean estos de carácter estatal o regional.

Este aspecto de la responsabilidad internacional ha sido el que ha llevado a una parte de la doctrina, así como a la Corte Constitucional, que sin embargo ha evolucionado, a una primera conclusión de que es tan solo al Estado a quien corresponde la ejecución y desarrollo de los Tratados, cualquiera que sea la materia objeto de su contenido, incluso si ésta es competencia de las Regiones. Reconocer poderes a las Regiones en estos casos sería incrementar el número de situaciones en que el Estado incurriría en responsabilidad, sobre todo porque, si bien la Constitución prevé los mecanismos necesarios para tratar legislación regional contraria a las obligaciones internacionales, no sucede lo mismo en el caso de que alguna de ellas no actuara, lo que significaría que el Estado quedaría inerte frente a la no actividad de la Región.

A esta argumentación de carácter jurídico-técnico se añade la subyacente de carácter jurídico-político: el poder de coacción de cualquier región frente al Estado mediante la utilización del recurso de la responsabilidad internacional de éste.

Se ha señalado asimismo por este sector de la doctrina que la no inclusión en el artículo 117 de la Constitución Italiana, que contiene las competencias regionales, de las relaciones internacionales significa que todo lo relacionado con éstas y especialmente su desarrollo legal pertenece al Estado, que como único sujeto del "treaty making power" debe ser también único para dar efecto a lo mediante él acordado. En términos parecidos se ha expresado la Corte Constitucional, antes de admitir cierta evolución en este punto. Así en la sentencia 46/1961 dijo: "es un principio más allá de cualquier discusión que el Estado y solo el Estado está encargado de llevar a efecto, en su jurisdicción, las obligaciones contraídas con otros Estados en el plano internacional".

.../...

Por otra parte, doctrina más reciente ha puesto de manifiesto la necesidad de buscar los medios necesarios que permitan respetar las áreas de autonomía reservadas a las Regiones ya que no se debe privar a éstos de su autoridad en determinadas materias por razón de compromisos internacionales. Se argumenta que las Regiones están sujetas a las obligaciones internacionales y que esto se reconoce en sus Estatutos (art. 3 (1) Cerdeña, 2 (1) Val de Aosta, 4 (1) Trentino Alto Adigio, 4 (1) Friuli - Venecia Julia), y que aunque no se reconozca expresamente como es el caso de Sicilia, se supone implícito, tal como dijo el Tribunal Constitucional, sentencia 49/1963. Este sometimiento a las obligaciones internacionales significa que las Regiones se ven afectadas por éstas, pero no hasta el punto, como pretende el otro sector doctrinal, de alterar el sistema constitucional de reparto y privarles de competencia.

Se trata de justificar la competencia regional y salvar el dilema responsabilidad internacional - capacidad de ejecutar, buscando un mecanismo que permita al Estado actuar solo en caso de que la actividad regional no se produzca. La razón es que es imposible, por no haber base constitucional para ello, afirmar que a priori las regiones no tienen ningún poder para ejecutar obligaciones internacionales.

Los tratados en la actualidad ya no versan, como antes, sobre cuestiones políticas, alianzas, fronteras ...; progresivamente han ido ampliando su campo de actuación y el actual es en su mayoría de gran interés para las Regiones : agricultura, transporte, turismo, medio ambiente etc. El caso de la agricultura ha sido particularmente interesante en Italia y es el que ha provocado un cambio de actitud frente al problema que estamos tratando en el sentido de aceptar la segunda postura doctrinal. Reconocer al Estado Italiano el poder exclusivo de dar efecto a las directivas de la CEE en este campo significa privar a sus Regiones de casi cualquier facultad de las reconocidas en sus Estatutos sobre la materia. Este cambio de actitud ha tenido también reflejo jurisprudencial.

La Corte Constitucional introdujo una modificación en su jurisprudencia tradicional y dió un paso en el sentido apuntado, al reconocer que solo cabe negar a las Regiones el poder de desarrollar y ejecutar obligaciones internacionales sobre materias de su competencia en base a que las autoridades centrales no disponían de medios para evitar que la no actividad pudiera suponer responsabilidad internacional, sentencia de 24 de Julio de 1972 nº 142, que consideró de esta forma legítima el artículo 4.b) del d. P.R. de 15 de Junio de 1.972 nº 11, que con respecto a la transferencia a las regiones de estatuto ordinario de funciones administrativas en materia de agricultura, dispuso mantener la competencia de los organos estatales en orden a la aplicación de reglamentos, directivas y otros actos de la CEE sobre política de precios y de mercado, comercio de productos agrícolas e intervención sobre estructuras agrícolas, tan solo en consideración al hecho de la ausencia de medios jurídicos idóneos para permitir al Estado suplir la eventual inercia de las Regiones en este campo. Se infiere de lo dicho que una vez instituido un medio jurídico del género del mecanismo sustitutivo que echaba en falta el Tribunal Constitucional, la atribución al Estado de la competencia en este campo estaría en contradicción con la autonomía regional. Comparada esta opinión con la anteriormente citada se aprecia una evolución favorable en el sentido de admitir que las Regiones son competentes para ejecutar y desarrollar compromisos internacionales. Solo faltaba, por tanto, ese medio jurídico idóneo que permitiera salvar los casos de inactividad regional.

En esta línea de evolución hay que examinar e interpretar las leyes nº 153 y 392, de 9 de Mayo y 22 de Julio de 1975 respectivamente y la ley de 10 de Marzo de 1.976, nº 352. Su causa inmediata y motivo que más nos interesa son las Directivas CEE del Consejo 159/72, 160/72 y 161/72 de 17 de Abril de 1.972 y la Directiva 268/75, todas sobre política de estructuras agrícolas de la Comunidad. La línea adoptada ha sido la de reconocer la capacidad de las regiones para dar actuación a la normativa comunitaria, si bien pertenece al Estado la función de dirección y coordinación así como la institución

.../...

de un mecanismo de sustitución que permita actuar al Estado en caso de que se produzca inactividad a la región.

La ley de 9 de Mayo de 1975, nº 153 que se refiere a la aplicación en Italia de las Directivas 159/72 y 161/72, en su artículos 26 y 27 reconoce a las regiones capacidad para desarrollar las directivas una vez que el Estado ha pasado la legislación correspondiente adoptándolas y fijando los principios a los que debe conformarse. En la ley se contienen una serie de cláusulas que pueden ser derogadas por las Regiones si quieren legislar sobre la materia dentro de los límites que marca la ley. La razón que justifica la existencia de estas cláusulas es la necesidad de dar efecto inmediatamente en todo el territorio italiano a las directivas que desarrolla, pero respetando la capacidad de las regiones que, hemos visto, pueden derogar.

Por lo que se refiere a la mera gestión administrativa, la responsabilidad se atribuye a las regiones pero sujeto al derecho del Estado de actuar en su lugar en caso de persistente inactividad de las autoridades regionales.

Este mecanismo de sustitución del artículo 27 de la ley nº 153, del 9 de marzo de 1.975 se impugnó, ante el Tribunal Constitucional por las regiones de Cerdeña y Val d'Aosta argumentado que no cabe admitir que el Estado tenga poder para ejercitar responsabilidades administrativas en conexión con materias que han sido reservadas a las regiones. El único remedio aceptable, argumentaron, en caso de persistente inactividad sería la disolución del Consejo Regional de acuerdo con el artículo 126 de la Constitución. El Tribunal en su sentencia nº 142/76 de 22 de julio de 1.976, consideró el mecanismo de intervención válido, basandose en la necesidad de contar con un mecanismo protector de la responsabilidad del Estado que incurre en falta en caso de incumplimiento de las obligaciones comunitarias. Consideró además que el procedimiento del

.../...

artículo 126 no procedía por referirse éste tan solo a sanciones.

La ley nº 382 de 22 de Julio de 1.975 sobre ordenamiento regional y organización de la administración pública, en su artículo primero regula el supuesto del que venimos hablando y se basa en el mismo principio de la ley nº153 ya examinada. Corresponde al Estado incorporar las directivas por medio de una ley que contenga las normas de principio y a las regiones la promulgación de las normas de detalle. En cuanto al mecanismo sustitutivo, si las regiones no actúan se aplicarán las normas adoptadas en el primer momento por el Estado. En caso de que la manifiesta inactividad de la Región implicara el incumplimiento de las obligaciones comunitarias, el Consejo de Ministros, tras la intervención del Comité Parlamentario, para cuestiones regionales y después de consultar a la Región, prescribe un periodo razonable de tiempo en el que ésta debe actuar. En el caso de que esto no se produzca antes de que termine dicho periodo, el Consejo de Ministros puede tomar las medidas necesarias que permitan actuar en lugar de las autoridades regionales.

Si bien el principio es el mismo que el examinado en la Ley nº 153 se aprecia el mantenimiento de un proceso de evolución favorable a la autonomía regional que en este caso se revela por cuanto el mecanismo sustitutivo no opera ya automáticamente sino que es precisa la concesión de un plazo para que durante él la Región pueda reconsiderar su postura y actuar si lo considera necesario.

La ley nº 382 que venimos examinado ha sido desarrollada reglamentariamente. El artículo 7 del Decreto correspondiente atribuye al Estado la competencia necesaria para adoptar la legislación eventualmente necesaria para integrar los reglamentos de las Comunidades Europeas y la competencia para indicar las normas de principio para actuación de las directivas. El primer punto, la facultad de legislar para cubrir la eventual necesidad de integrar normas directamente

.../...

aplicables, no aparece en la ley nº 382, lo que ha suscitado algunas dudas le ha hecho concluir a parte de la doctrina que es contraria al artículo 117 de la Constitución.

Por lo que se refiere al segundo punto, el texto legal se limita a afirmar la competencia estatal para emanar normas de principios, pero silencia el tema de las normas de detalle. Sin embargo el hecho de que el Estado pueda legislar para integrar reglamentos constituye un fuerte argumento analógico en favor de la capacidad de producir también normas de detalle en el caso de directivas. En contra, los mismos argumentos que consideran el primer punto contrario al artículo 117 de la Constitución.

La ley nº 352 de 10 de Mayo de 1.976 dando actuación a la Directiva del Consejo de 28 de Abril de 1.975, 268/75, sobre agricultura de montaña, parece confirmar las tesis favorables a la mayor autonomía regional que pone en duda la aceptabilidad del artículo 7 del Decreto que desarrolla la ley nº 382. La ley nº 352 establece en el artículo 1.3. que corresponde a las Regiones proveer con legislación propia a la actuación del régimen de ayuda previsto en la directiva CEE; en el artículo 2 regula el mecanismo sustitutivo del Estado en la hipótesis de inactividad. Se considera que con esta ley queda superado el método antes descrito de la ley nº 153 por la que se atribuía al Estado la competencia de dar en un primer momento las normas de principio y de detalle de actuación de las directivas, sobre la posibilidad de que las regiones derogaran estas normas de detalle.

Finalmente procede señalar las conclusiones de la Comisión Giannini sobre este problema. Según la propuesta de la mencionada Comisión se debe reconocer a las Regiones la competencia de emanar la disciplina eventualmente necesaria para integrar los reglamentos comunitarios y la de detalle para la actuación de las directivas, mientras que al Estado corresponde intervenir desde un primer momento para indicar

.../...

las normas de principio para la actuación de tales directivas, y, en su caso, para operar el mecanismo de sustitución cuando la inactividad regional provoque el incumplimiento de obligaciones comunitarias.

Esta distribución de competencias evita que el Estado intervenga en el ámbito de la competencia regional cada vez que se trate de dar actuación a una norma comunitaria y a la vez asegura el respeto de las obligaciones frente a las Comunidades Europeas.

Por lo que respecta a la competencia de producir la legislación necesaria para integrar reglamentos comunitarios se ha argumentado que la exigencia de uniformidad de tal disciplina hace necesario que la competencia sea estatal. Frente a esto se dice que esta exigencia de uniformidad no es argumento suficiente para no respetar el reparto constitucional de competencias, que debe prevalecer y cuando un reglamento permite que el Estado produzca la normativa adecuada para integrarle se demuestra la indiferencia del legislador comunitario por una eventual no uniformidad de la disciplina integradora que evidentemente será distinta en cada Estado miembro.

Un punto interesante que cabe aquí suscitar es la posibilidad de que las Regiones adopten la legislación adecuada para dar efecto a una directiva comunitaria en el caso de que el Estado no adoptara la norma básica de principio a estos efectos. La Comisión Giannini llegó, a este respecto, a la conclusión de que esto es posible por la operatividad propia de este tipo de norma comunitaria que en algunas ocasiones puede incluso significar su aplicabilidad directa. El hecho de que la directiva no haya sido "recibida" por una ley estatal no puede constituir un obstáculo para que las regiones legislen por su cuenta al efecto de darle cumplimiento.

## ESPAÑA

Procede ahora examinar como puede enfocarse el problema en España a la luz de la capacidad de las Comunidades Autónomas para dar actuación al Derecho Comunitario.

Las situaciones que pueden presentarse son las siguientes:

- 1) normas directamente aplicables que precisan algún tipo de disciplina normativa para su mejor actuación. Esta podría ser de carácter derogatorio de legislación contraria existente a la producción de la norma por las Comunidades Europeas o normas de detalle que faciliten la administración y ejecución de la norma comunitaria.
- 2) normas no directamente aplicables que permiten al destinatario la regulación de la forma y medios necesarios para alcanzar el resultado a que obligan.

En ambos casos se hace precisa la actividad normativa de las Comunidades Autónomas si los supuestos anteriores se refieren a materias de su competencia. Ello puede llevar a dos situaciones:

- 1) inactividad de la Comunidad Autónoma.
- 2) actividad en sentido contrario al necesario para dar actuación al Derecho Comunitario.

Existen por supuesto otros casos que podrían originar conflictos, como sería una actividad normativa contraria, aún en casos de materias no competencia de la Comunidad Autónoma, o simplemente legislación contraria a la estatal o inconstitucional, sin que el supuesto tenga nada que ver con las relaciones con las Comunidades Europeas, y que por tanto escapa al objeto de este estudio.

Cabe, finalmente, que el Estado en materias de su competencia y que deba actuar en virtud de legislación comunitaria europea atribuye ésta a las Comunidades Autónomas, o que haya existido una transferencia o delegación previa de materias de competencia estatal y subsiguientemente proceda actuar normativa comunitaria. Como en estos casos la Constitución prevé, artículo 150.1 y 2 los adecuados

mecanismos de control, nos remitiremos a estos para solución de problemas de la índole de los más arriba planteados.

Veamos a continuación una serie de argumentos aplicables al caso español.

Una primera consideración se refiere a las Directivas de la Comunidad y demás normas que precisan desarrollo legal para su efectividad. Estas se dirigen al Estado que es el ente obligado frente a la Comunidad y el responsable en caso de incumplimiento de la obligación correspondiente. Este hecho a llevado a algunos sectores doctrinales a opinar que no cabe actividad alguna por parte de un ente descentralizado sin una previa recepción por el Estado de la norma comunitaria ya que de acuerdo con el artículo 189 TCEE y equivalentes, la directiva obliga a todo Estado miembro destinatario ... y por tanto sólo éste en cuanto tal es susceptible de ser destinatario de la obligación y darle la actuación adecuada.

El mantenimiento de esta tesis implicaría en todos los casos una primera actividad legislativa por parte del Estado en el sentido de producir una recepción de la obligación de cumplir. Mediante la norma correspondiente se fijaría la disciplina general de recepción y cumplimiento y la de detalle en su caso para su desarrollo en España. Como hemos visto, la técnica ha sido utilizada en Italia y corresponde aquí determinar si es precisa esta disciplina general y si cabe la de detalle.

Por una parte cabe argumentar que no es imprescindible que se produzca la mencionada recepción porque, si bien la Directiva se dirige al Estado a quien obliga, puede considerarse que el destinatario real a efectos a cumplimentarla puede ser tanto la Administración Central como la descentralizada, y que si un incumplimiento de una Comunidad Autónoma implica responsabilidad del Estado, también el cumplimiento sirva para satisfacer la obligación correspondiente frente a las Comunidades Europeas. Además puede considerarse a las Comunidades Autónomas

.../...

como sujetas a las obligaciones de tipo internacional, en este caso las comunitarias. El artículo 96 de la Constitución dice que los Tratados internacionales formarán parte del ordenamiento interno y si bien no existe referencia expresa a la sujeción de las Comunidades Autónomas a las obligaciones internacionales queda claro, como también se desprende de los Estatutos Catalán y Vasco que éstas están vinculadas por los compromisos internacionales del Estado.

En el caso presente no se trata de un tratado o convenio, pero por analogía cabe extender el vínculo a las obligaciones derivadas del Derecho Comunitario. El razonamiento empleado serviría para convalidar dos tipos posibles de acción por parte de las Comunidades Autónomas: el desarrollo y ejecución de una Directiva comunitaria sin previa actividad del Estado en cuanto tal que se produciría posteriormente, o la actividad de la Comunidad Autónoma cuando el Estado no quisiera cumplir con la Directiva o retrasar su cumplimiento, estando ambas actuaciones cargadas de un matiz político considerable.

Cabe mantener la opinión contraria primeramente expuesta, en cuyo caso sería preciso a efectos de mayor seguridad, recoger en una hipotética Ley de Adhesión la obligatoriedad del requisito previo de la recepción a nivel estatal para que las Comunidades Autónomas pudieran emanar la disciplina necesaria de integración de la norma comunitaria.

La mencionada recepción por el Estado y eventual producción de una disciplina de principios a respetar por las Comunidades Autónomas se justifica también por la doctrina, por la necesidad o conveniencia de que exista cierta homogeneidad en su desarrollo en cada Estado.

Supuesto que de momento solo van a ser aprobadas dos Estatutos de Autonomía, que son previsibles algunos más próximamente y que no todos los Estatutos van a tener la misma extensión y tipo de com-

.../...

petencias es claro que siempre será necesario una acción por parte del Estado para la ejecución de directivas y normas equiparables, aún en el caso de que se mantuviera la tesis extrema de que éstas vinculan y competen solo a las Comunidades Autónomas en materia de su competencia exclusiva.

Supuesto asimismo que puede existir dentro de la misma norma comunitaria europea materia objeto de competencia exclusiva de alguna o algunas Comunidades Autónomas junto con temas que lo son de competencia estatal o que son compartidos por Estados y Comunidades Autónomas se confirma la tesis de la necesidad generalizada de que el Estado como tal produzca una primera legislación en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 189 del Tratado CEE y equivalentes.

Es en esta actividad estatal siempre necesaria donde habría que insertar o con la que habría que coordinar la posible actividad de las Comunidades Autónomas, competentes por razón de la materia.

En principio la solución italiana parece correcta porque satisface el respeto a las competencias autónomas y prevé igualmente la intervención estatal. Se trataría de buscar un sistema en España que permitiera al Estado intervenir en el primer momento de forma general las normas de principio para dar actuación a las Directivas y las de detalle para el territorio no sujeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, permitiendo a éstas producir las de detalle para aplicación de las Directivas y cualquier disciplina eventualmente necesaria para la operación de normas directamente aplicables.

Debe recordarse aquí el problema que plantearía la actividad de una Comunidad Autónoma con carácter previo a la estatal, señalando las normas de principio ; así como y en favor de la tesis que rechaza

.../...

incluso la normativa de principio estatal, el carácter cada vez más concreto y detallado de las Directivas que hace, en muchas ocasiones, innecesaria esta normativa básica de principio.

### Control

Esto expuesto, procede estudiar el control que el Estado está legitimado a ejercer sobre la actividad de las Comunidades Autónomas en este tema, control que se justifica como contrapartida de la responsabilidad que, en cuanto tal, le atañe en caso de incumplimiento, ya que de no existir éste podría justificarse, como lo hizo el Tribunal Constitucional italiano, la completa estatalización del tema en base a la responsabilidad del Estado, aún reconociendo la teórica competencia de los entes descentralizados.

Una primera medida que se deduce del exámen del Derecho Comparado, sería la posibilidad de que la norma estatal <sup>que</sup> ~~proporcionara~~ "entrada" y actuación a la directiva comunitaria contuviera la normativa de detalle imprescindible para ella. Esta se aplicaría a todas aquellas materias de competencia estatal, si fuera el caso de que existieran éstas frente a otras que no lo fueran, y a todo lo que pudiera ser desarrollado por una o más Comunidades Autónomas. A aquellas que fueran competentes en el tema se les permitiría derogar la disciplina de detalle si este fuera su deseo y producir la normativa propia que desarrollaría la norma comunitaria; en caso de no hacerlo se aplicaría la disciplina de detalle estatal.

El sistema descrito tiene una ventaja que consiste en impedir la no actividad de las Comunidades Autónomas en estos casos. Creemos sin embargo que es de difícil justificación constitucional la aplicación de la normativa de detalle estatal en casos de competencia de las Comunidades Autónomas y nos remitimos para ello a

.../...

la Constitución que no prevé nada al respecto puesto que, como venimos considerando en este trabajo, el desarrollo de la normativa comunitaria no es encuadrable en el artículo 149.1.3 que fija la exclusividad estatal para las relaciones internacionales. Los Estatutos son además muy claros y fijan la competencia autónoma para ello. La libertad de derogar la disciplina de detalle no es suficiente para alterar el esquema constitucional previsto. Esta se aplicará, en consecuencia, tan solo a aquellas partes de España no cubiertas por la competencia de Comunidades Autónomas y para que se apliquen en éstas será precisa una actividad expresa a tal efecto por los órganos competentes de las Comunidades que lo deseen, porque así lo prevén los Estatutos reflejando el reparto constitucional de competencias que no debe ser alterado si caben otras formas de control.

Si se admite la tésis de que la elaboración de la disciplina de detalle para las Comunidades Autónomas por parte del Estado no procede, aún con cláusula de derogación, es preciso ver como el Estado puede controlar la inactividad de éstas y salvar su responsabilidad internacional.

Tratándose de una obligación comunitaria conviene acudir en primer lugar al artículo 93 de la Constitución que atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados y resoluciones emanadas. Esto significa que alguna de estas dos instituciones estará facultada para intervenir en caso de inactividad y que lo haga el Gobierno o las Cortes Generales estará en función del tipo de intervención necesario, es decir por la materia y rango jerárquico de la norma precisa.

En este punto interesa traer a colación el artículo 155.1 de la Constitución según el cual si una Comunidad Autónoma incumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, y no cabe duda que una obligación derivada del Derecho Comunitario

es una obligación impuesta por otras leyes, o actuase de forma que afecte gravemente al interés general de España, y al situar a España en responsabilidad internacional puede suponer atentar gravemente al interés de ésta, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Este artículo podría ser susceptible de utilización en caso de inactividad pero creemos que existiendo *lex specialis* al respecto, que es el segundo párrafo del artículo 155.1. Ahora bien, la actuación en virtud del artículo 93 debería recoger un principio que se recoge en el 155 : en caso de incumplimiento el Estado respeta en un primer momento la competencia de la Comunidad Autónoma y debe requerir a ésta para que actúe en el sentido obligado. Solo en caso de desatender el mencionado requerimiento puede adoptar las medidas necesarias. Creemos que en la aplicación del artículo 93 debería respetarse este principio y que la norma que lo desarrollara debería prever un requerimiento previo para actuar con la fijación de un plazo para ello y que solo en caso de no atenderse este requerimiento podrían adoptarse las medidas que suplieran la inactividad de la Comunidad Autónoma.

Asimismo se ha utilizado por alguna parte de la doctrina el artículo 150.3 de la Constitución como posible base legitimadora de la acción estatal en materias de competencia de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con este artículo el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando lo exige el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta, la apreciación de esta necesidad. Creemos que en el supuesto de normas comunitarias que obligan solo en cuanto al resultado a obtener, quedando para el destinatario la forma y los medios

para ello, la misma naturaleza de éstas que no exige uniformidad ni armonía en este desarrollo, puesto que cada Estado miembro puede emplear los medios que desee, dificulta la posible aplicación de este artículo. Otra cuestión es que razones de orden interno pudieran hacer necesaria la armonización prevista del artículo 150.3., pero no existen razones de tipo comunitario.

Ahora bien, la razón principal que desaconseja su utilización es el requisito de la intervención, con mayoría absoluta de cada Cámara, de las Cortes Generales ya que supera los requisitos exigibles incluso para la adhesión a las Comunidades Europeas, una ley orgánica que según el artículo 81 solo precisa de mayoría absoluta del Congreso.

La regulación detallada de la actividad del Estado frente a la inactividad de las Comunidades Autónomas en temas de su competencia que pudiera colocar a éste en responsabilidad internacional deberá ser regulada de forma precisa en la Ley de Adhesión. En este trabajo lo que se ha pretendido hacer es señalar el problema y la base constitucional que creemos suficiente sobre la que debe apoyarse la intervención estatal. Como hemos explicado, ésta consiste en el artículo 93 y el 155 de la Constitución, siendo útil la consideración del artículo 150.1 a los mismos efectos en los supuestos que el mencionado artículo contempla (materias de competencia estatal atribuidas a todas o alguna Comunidad Autónoma).

El segundo supuesto que se ha planteado en este capítulo es el de actividad contraria a las obligaciones que derivan de la cualidad de miembro de las Comunidades Europeas por parte de las Comunidades Autónomas. Como en el supuesto anterior si la materia objeto de incumplimiento fuera de competencia estatal el artículo 150 .1 y 2 prevé los adecuados mecanismos para que se ejerza el control sobre

la actividad autónoma.

También en este caso y para materias de competencia comunitaria autónoma la disposición básica constitucional que permitiría al Estado actuar en caso de actividad legislativa o de ejecución contraria a la obligación comunitaria europea sería el artículo 93. El artículo 155 viene también en este caso a apoyar la capacidad del Estado para adoptar las medidas necesarias a tal efecto, con el principio de una primera oportunidad al ente autonómico para rectificar.

Parece un hecho conveniente que la Ley de Adhesión previera o unificara los mecanismos de control también en estos casos mediante la oportuna referencia a los artículos citados y la constitución de un único procedimiento de control que sirvieran para cubrir todas las supuestos de actividad de las Comunidades Autónomas, fueran éstos por razón de su competencia exclusiva o por razón de atribución de materias de competencia estatal.

No hay que olvidar, por otra parte, que el control "normal" de este tipo de actos puede ser realizado por la vía jurisdiccional, con o sin recurso prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades, como sucedería en caso de contradicción de una norma estatal con otra comunitaria. Ahora bien y puesto que esta vía puede no ser utilizada e incurrir España en responsabilidad frente a las Comunidades Europeas por mantenimiento de legislación contraria debe tenerse siempre presente que la utilización del artículo 93 para salvar la responsabilidad internacional se daría en estos casos. Sin embargo la Constitución española de 1.978 sigue una vía claramente judicial en lo que se refiere al control de los actos de las Comunidades Autónomas por el Estado, lo que en principio supone una dificultad para una especialidad de control en base al artículo 93. Tan solo se atribuyen competencias al Gobierno y ello

.../...

previo dictamen del Consejo de Estado, cuando se trata del ejercicio de funciones delegadas, artículo 153.b. o en casos de gravedad en base al artículo 155. Refuerza esta tesis el control por la vía judicial, como norma general, de los actos de las Comunidades Autónomas, establecido en el artículo 153, el artículo 162.2 según el cual el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de las disposiciones o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

Habiendo considerado el carácter eminentemente judicial del sistema de control que la Constitución establece sobre los actos de las Comunidades Autónomas y que ratifican los Estatutos Catalán y Vasco respectivamente en los artículos 40 y 38, puede concluirse que el procedimiento descrito del artículo 161.2 sería suficiente para garantizar al Estado unas posibilidades de intervención que permitan salvar la responsabilidad frente a las Comunidades Europeas. La garantía del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la cualidad de miembro correspondería, de acuerdo con el artículo 93, al Gobierno en estos casos mediante el procedimiento de este artículo 161.2, que por ser suficiente justifica la no creación de uno nuevo. Se trataría de desarrollarlo en la Ley de Adhesión frente a los demás procedimientos de control examinados.

Cabe plantearse en este punto el hecho de que el Tribunal Constitucional se pronunciara en un sentido que mantuviera la contradicción entre la norma comunitaria europea y la autónoma. En el hipotético caso de que esto sucediera, la acción de control por parte del Gobierno se verá frustrada y la responsabilidad frente a la Comunidad mantenida. En este caso quizás podrían utilizarse procedimientos más radicales como los del artículo 150.3 ó el 155 de la Constitución.

De lege ferenda el control debería realizarse por un procedimiento previo de forma que un Gobierno deseoso de evitar incumplimiento de las obligaciones comunitarias por parte de las Comunidades Autónomas pudiera informar a éstas sobre tal asunto y evitar tener que actuar a posteriori. El sistema constitucional de control jurisdiccional visto no contempla, sin embargo, el que éste pueda realizarse con carácter previo salvo los casos excepcionales que ya hemos mencionado. Lo que sí parece factible es un control informativo previo en base al artículo 93 que responsabiliza al Gobierno y Cortes Generales de la garantía del cumplimiento y que podría realizarse a través de la figura del delegado del Gobierno previsto en el artículo 154 de la Constitución con el Ejecutivo y a través del Senado con el Legislativo mediante los senadores previstos por el artículo 69.5 de la Constitución en representación de las Comunidades Autónomas.

En conclusión cabría decir que en los supuestos de inactividad de las Comunidades Autónomas, el artículo 93 de la Constitución, recogiendo algunos principios del 155 de la misma, sería base suficiente para que en la Ley de Adhesión, que en su día se hará, se constituyera un sistema de control que permitiera al Estado actuar y por tanto salvar su responsabilidad internacional que podría estar en juego por la mencionada inactividad.

En los supuestos de actividad contraria, hemos visto también que la Constitución contiene mecanismos suficientes para que el Estado pueda actuar y se ha señalado la conveniencia de que también, en base al artículo 93, se procediera en la Ley de Adhesión a instaurar un sistema de control o información a priori que pudiera contribuir a evitar situaciones de incumplimiento por razón de no compatibilidad entre la norma comunitaria autónoma y la europea.

La Comunidad, en cuanto a tal, no ha sido ajena al tema que venimos tratando. Este ha sido objeto de alguna que otra nota interna,

.../...

una de las cuales reproducimos a continuación : el objeto de la nota son los "poderes del Consejo para adoptar disposiciones en aquellas materias que según la Constitución de un Estado Miembro pertenecen a una autoridad descentralizada". El precedente se encuentra en la política agrícola de estructuras.

- 1.- En dos Estados Miembros, por lo menos, la política agrícola de estructuras es una materia que no pertenece al poder central del Estado (el Bund en la República Federal Alemana, y el Estado en Italia) sino a poderes descentralizados (Länders y Regioner respectivamente).
- 2.- Esta circunstancia ha sido algunas veces traída a colación en discusiones habidas en el Consejo sobre propuestas de directivas sobre la reforma de la agricultura.

La posición de la Comisión ha sido clara. Por definición, un acto comunitario vincula a un Estado Miembro en su conjunto. Corresponde al órgano del Estado Miembro que participa en la elaboración de este acto tomar, en el plano interno, todas las medidas y precauciones necesarias para prevenir las dificultades que pudieran surgir y para evitar que posteriormente tal o cual poder descentralizado pudiera atentar a la plena eficacia del acto comunitario. Esto ha sido admitido, al menos implícitamente, por los Estados Miembros aceptados. En el plano de la puesta en marcha de las Directivas no ha habido dificultades importantes, tipo jurídico, al respecto.

- 3.- En muchos casos el poder central participa en la puesta en marcha de las Directivas de una forma o de otra. Sin embargo, se han presentado algunos casos en los que los poderes descentralizados han actuado solos para el desarrollo de directivas en el marco de sus propias competencias. Esto no ha dado lugar a ningún problema de tipo jurídico. El poder central notifica la

.../...

... poder descentralizado a la Comisión que se pronuncia

... es la más generalizada, no es sin embargo la única doctrinal opina que las Comunidades Europeas des-  
... presente la estructura federal o descentralizada de  
... Estados Miembros. Se admite que éste es un hecho que  
... alguno en los Tratados constitutivos pero que ello  
... regular una consideración específica por parte de  
 los sistemas constitucionales de sus Estados Miem-  
 lar para aquellas disposiciones referentes a dere-  
 es y organización territorial. Se dice que de la  
 los derechos básicos de las Constituciones forman  
 nimiento jurídico comunitario como principios gene-  
 o comunes a los Estados Miembros, también podrían  
... derechos de orden interno de entidades descentra-  
... ón es minoritaria y no parece que sea viable su  
 tener en cuenta este hecho en el ordenamiento ju-  
 , ni siquiera reforzada con el principio de "commu-  
 gún el cual las Comunidades tendrían el deber de  
 determinados Gobiernos solo tienen limitados poderes  
 reparto de competencias interno.

... sido en general rechazadas por la literatura alema-  
 supuesto en su país; la doctrina se inclina por  
... la República Federal Alemana en cuanto tal es la  
... las obligaciones comunitarias y que si estas  
 ... sobre materias que no están en el área de la  
 siva federal deben encontrarse los medios consti-  
... entes para asegurar que la legislación necesaria  
 porque el Estado en cuanto tal, y no sus partes  
 el responsable del cumplimiento del ordenamiento  
 rario. Sin embargo la práctica indica que existen  
... entre las Comunidades Europeas y los Länder

.../...

IV.2.- El problema de la representación, ante las Comunidades Europeas, de los intereses de las Comunidades Autónomas.

IV.2.1- Participación en el proceso estatal interno de toma de decisiones para las Comunidades Europeas.

Entes descentralizados de los Estados Miembros de la Comunidad que están obligados a aplicar y desarrollar normativa comunitaria que les afecta o es de su competencia pueden tener un interés legítimo en participar en la gestación de esta normativa. Una actuación en tal sentido plantea el tema de participación subestatal en el proceso de elaboración de decisiones en las Comunidades y en el proceso interno de formación de la postura estatal ante el órgano de decisión comunitaria.

En la Comunidad podemos distinguir dos tipos de instituciones básicas que participan en el proceso de toma de decisiones. Aquellas que no se componen de representantes de los Gobiernos, Parlamento, Comisión y Tribunal, pero que en su composición existe cierto equilibrio de representaciones nacionales, y el Consejo que se constituye precisamente a través de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros.

Por lo que se refiere al primer grupo, no parece adecuado pensar en términos de representación o balance subnacional, cuando la tendencia generalizada va en la dirección de superar el equilibrio nacional en ellos establecido. La excepción a esta regla es la Asamblea, conocida como el Parlamento, institución susceptible de recoger la representatividad de Regiones, Länders, Comunidades Autónomas, etc. y cuya relación con el caso español examinaremos más adelante.

En cuanto al Consejo, ya hemos dicho que su constitución es a través de representantes de los Gobiernos. Cada Gobierno delega en él

a uno de sus miembros. El Consejo se sirve del llamado COREPER, Comité de Representantes Permanentes, cuya misión es preparar los trabajos del Consejo y llevar a cabo las tareas que le son confiadas, existiendo en dicha institución el mismo principio de representación gubernamental

### Participación en el interior de los Estados

No cabe por tanto en el órgano decisorio por excelencia de la Comunidad una representación directa de los intereses subnacionales, lo que no significa que no puedan ser tenidos en cuenta. En el Consejo se reúnen representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros y si algunos de los temas a tratar afectan competencias de entes descentralizados corresponde al proceso nacional de decisión el tener en cuenta éstos, de forma que el representante gubernamental en el Consejo cuando exprese su opinión lo haga como resultado de la participación en la formación de ésta de todos los interesados, pero ello con carácter previo al momento final en el Consejo o en el Coreper en el que es el Estado como tal el que se pronuncia.

### Alemania

El sistema descrito existe en Alemania donde el Bundesrat, que representa a los intereses de los Länder en el sistema federal, puede opinar sobre las propuestas de normativa a adoptar sobre el Consejo de las Comunidades Europeas.

Los Länder han sido conscientes desde el primer momento, de la posibilidad de que sus competencias pudieran verse afectadas por la actuación del Gobierno Federal en los órganos decisorios de las Comunidades Europeas; de ahí su pretensión inicial de que el Gobierno alemán no pudiera dar su consentimiento en el Consejo sobre ciertos temas sin su previo consentimiento. Esta exigencia no tuvo repercusión

sión práctica y el sistema en vigor la ha traducido en derecho de consulta. La consulta se realiza de la siguiente forma: cuando el Estado alemán recibe de la Secretaría del Consejo de las Comunidades una iniciativa legislativa, la pasa, vía Ministro Federal de Economía a la Cancillería Federal para su envío al Bundestag y al Bundesrat. La Secretaría de la Comisión para asuntos comunitarios del Bundesrat distribuye, a su vez, la iniciativa legislativa entre los representantes de los Länder para que se realice su estudio en el seno de la misma Comisión u otras interesadas en el tema, en su caso. El resultado de la consulta se envía como recomendación a la Cancillería General que, a su vez, lo pasa al Ministerio Federal de Economía y éste al Ministerio competente si es preciso.

Mediante este procedimiento que se aplica a todas las iniciativas legislativas de la Comunidad que puedan afectar a la competencia de los Länder se logra que éstos puedan expresar su opinión que servirá para formar el criterio decisorio del Gobierno Federal al respecto.

El sistema descrito no ha sido, sin embargo, lo suficientemente abierto para que los Länder hayan cejado en su empeño de obtener una participación más efectiva que la mera consulta en el proceso de formación de normas comunitarias. Sus pretensiones eran lograr un acuerdo con el Gobierno Federal que regulara y ampliara sus facultades.

El Gobierno ha rechazado esta pretensión y la ha sustituido por una declaración unilateral del Canciller Federal que debe producirse en el presente año. Parece que el contenido de esta declaración versará sobre el deseo del Gobierno Federal de informar a los Länder, todos los temas de integración política de la Comunidad y recabar su opinión de forma amplia y detallada para que mediante la coordinación de los intereses de todos los Länder puedan tomarse decisio-

nes de carácter estatal que respondan a la voluntad común de todos ellos, si bien el Gobierno Federal se reservara la capacidad decisoria, aún en caso de desacuerdo expreso con alguno o algunos Länders, en cuyo caso deberá exponer los motivos por los que ha decidido en contra del parecer de éstos.

En materia educativa y cultural la competencia de los Länders es exclusiva lo que ha motivado un procedimiento específico, "acuerdo de Lindau", según el cual el Gobierno Federal no puede obligarse internacionalmente sobre estas materias sin el consentimiento previo de los Länders.

### Italia

En la línea de actuación alemana se conciertan las propuestas realizadas en Italia para permitir a las regiones expresar su opinión sobre elaboración de futuras normas comunitarias que puedan afectarles.

Algunos sectores de la doctrina italiana han planteado la posibilidad de que las Regiones puedan o deban ser consultadas con carácter previo a la conclusión de Tratados si éstos afectan a materias de su competencia. Se señalan por los autores que defienden esta postura dos objetivos. El primero es permitir que las Regiones en cuanto tales puedan contribuir a la configuración de la política exterior del Estado que les afecta y el segundo asegurar que de esta forma el llamado "Treaty device" no sirva para restarles competencias.

Este derecho de consulta previa se recoge expresamente en los Estatutos de Sicilia, artículo 21, Cerdeña, artículo 27, Valle de Aosta, artículo 44, Friuli-Venecia-Julia, artículo 44, Trentino Alto-Adigio, artículo 40, y consiste en el derecho del Presidente del Consejo Regional (Giunta) de atender las reuniones de los Presidentes y Vicepresidentes del Consejo de Ministros cuando se discutan temas de interés directo para estas Regiones. Algunos opinan que este

derecho debería extenderse a todas las Regiones, lo que significaría una mayor cooperación y capacidad del Gobierno para tener en cuenta los intereses locales a la hora de actuar como representantes del Estado en el foro internacional.

La cuestión que hemos planteado en términos generales, ha cobrado en Italia mayor intensidad de discusión por lo que se refiere al campo de actividad de las Comunidades Europeas, mucho más susceptible de afectar a temas de competencia regional que los tratados en general. Las Regiones han reclamado un derecho a participar en la elaboración de la normativa comunitaria y a mantener contacto directo con los organismos europeos. El mecanismo propuesto ha sido el de consulta previa antes de que el Gobierno se pronuncie en el Consejo de las Comunidades Europeas.

El Comité Parlamentario para cuestiones regionales se expresó en estos términos durante la preparación de los trabajos para la transferencia de responsabilidades administrativas a las Regiones, cuando declaró que las Regiones cuyos poderes sobre cuestiones de su competencia están limitados por decisiones de la Comunidad y por la planificación económica, deben ver garantizadas su opinión en los cuerpos consultivos cuando se trata de determinar las decisiones que el Gobierno deberá exponer como representante de los intereses de toda la nación italiana. Este punto de vista no fué adoptado, pero ello no impidió que fuera recogido por parte de la doctrina y representantes regionales que continuaron trabajando en este sentido.

La sección italiana del Consejo Europeo de Entes Locales y Regionales preparó un proyecto de ley que contemplaba la participación regional en conexión con la preparación y aplicación de la normativa comunitaria que, una vez aprobado por un número suficiente de Consejos Regionales y a propuesta de la Región Siciliana, sometió a la Cámara de los Diputados, en virtud del artículo 121 de la

Constitución según el cual los Consejos Regionales están capacitados para someter propuestas de ley al Parlamento, el 25 de Noviembre de 1.974.

El proyecto contempla la creación de una Comisión Consultiva Interregional en la Presidencia del Consejo de Ministros compuesta por los Presidentes de los Consejos Regionales y de las dos provincias autónomas de Trento y Bolzano, cuya fusión sería la de ser órgano de consulta y ejecución en asuntos competencia de las Regiones a las que se aplicaría legislación comunitaria.

Otros puntos que se contemplan en el proyecto son la creación en cada Ministerio de Comités Consultivos Interregionales para la elaboración y actuación de los programas de funcionamiento de los fondos comunitarios relativos a materias de competencia regional y la composición variable de la Comisión Consultiva según se traten de materias competencia común de todas las Regiones y Trento y Bolzano o materias competencia específica de algunas por razón de su Estatuto.

Por lo que se refiere a la competencia de la Comisión Interregional, ésta se desdobra en dos aspectos : actividad del Estado (y de las Regiones) con referencia a las Comunidades Europeas y actividad de las Comunidades Europeas con referencia al Estado y a las Regiones.

En el primer caso corresponde a la Comisión: a) dar su parecer sobre proyectos de ley estatal sobre materias de competencia regional con el fin de su eventual actuación de acuerdo con los actos comunitarios; b) formular una opinión sobre la necesidad de remitir a las Comunidades Europeas los proyectos de Ley aprobados en el Consejo Regional para su control de conformidad previsto en las normas comunitarias, y, en su caso, actuar ante el Ministerio de Asuntos Exteriores para que éste mueva los órganos comunitarios a adoptar procedimientos de urgencia para la aprobación de proyecto de ley regional en determinadas circunstancias, especialmente en aquellos temas

.../...

del artículo 93 del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

En el segundo caso corresponde a la Comisión: a) dar su parecer sobre las propuestas de la Comisión de las Comunidades Europeas publicadas en el diario oficial de las Comunidades o sobre otras cuestiones relacionadas con el Mercado Común, cuya inserción en el orden del día del Consejo de Ministros de las Comunidades sea previsible. b) Dar su parecer sobre los actos normativos del mencionado Consejo con referencia a la oportunidad de posibles consiguientes iniciativas del Gobierno o del Parlamento.

En cuanto a la eficacia de las opiniones de la Comisión Interregional baste señalar que en general no son vinculantes, si bien existen determinados requisitos para desatender algunas de ellas y que en su caso, son vinculantes cuando se dirigen al Ministerio de Asuntos Exteriores para que solicite de los órganos comunitarios correspondientes el procedimiento de urgencia antes mencionado. Es necesario señalar también que la remisión de los proyectos de ley ya aprobados por Consejo Regional es en cierto modo incompatible con el procedimiento del artículo 92 del Tratado CEE que lo que instituye es la intervención preventiva de la Comisión que, por lo tanto, tiene carácter previo.

De lo expuesto se deduce que en los dos Estados Miembros donde existe un sistema más acusado de descentralización, se han previsto una serie de mecanismos que permiten a los enter territoriales la intervención en las instancias decisivas de éstos para conseguir que la postura del Estado en el ámbito comunitario sea producto de un proceso de toma de decisión que ha tenido en cuenta y valorado los intereses y opiniones de las Regiones o Länders y ello porque la normativa comunitaria es susceptible de afectar el campo de competencias de estos entes.

Parece lógico que se estudie un sistema análogo en España que permita a las Comunidades Autónomas expresar su parecer con carácter

.../...

previo a las decisiones que en su día el Estado español adoptará en el foro comunitario.

Conviene aclarar que no se trata de elevar a la instancia comunitaria europea el parecer de tal o cual Comunidad Autónoma sino de conformar un proceso de toma de decisión interna que permita alcanzar un resultado que tenga en cuenta la opinión sobre la materia de aquellos que son competentes en ella. De esta forma se salva la unicidad de la representación exterior del Estado y a la par se respeta el sistema constitucional de reparto de competencias.

No existe legislación expresa que prevea este hecho en nuestro ordenamiento jurídico, si bien cabe extraer esta conclusión del principio que informa los artículos 27.5 y 20.5 de los Estatutos Catalán y Vasco respectivamente. En ellos se dice que ambas Comunidades serán informadas de la elaboración de los Tratados y Convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés.

Ya hemos visto en otra parte de este trabajo la aplicabilidad del mencionado artículo a la fase previa a la Adhesión. Si la idea básica es que la Comunidad Autónoma debe ser informada de lo que el Estado haga en el foro internacional respecto de materias de su específico interés, no cabe duda que el mismo principio debe aplicarse cuando la actividad estatal no se realiza en forma de tratado o convenio sino mediante decisión en la institución comunitaria europea correspondiente.

Existe por otro lado una razón particular, casi anecdótica, que recomienda la instauración en España de un sistema del tema de que venimos hablando. Se dice en los artículos citados que la información deberá prestarse en los proyectos de legislación aduanera. No cabe duda de que las Comunidades Europeas seguirán legislando sobre el tema aduanero, de su competencia, y que cuando España sea un Estado Miembro, las Comunidades Autónomas reclamarán el corres-

.../...

pondiente proceso de información cuando tal legislación se produzca.

Estas y otras razones aconsejan que en una hipotética Ley de Adhesión, se tuviera también en cuenta este problema y se fijara en ella el correspondiente mecanismo de consulta e información mutua entre el Estado y las Comunidades Autónomas, mecanismo sobre el cual no cabe hacer ninguna previsión hasta que no se decida el general de nivel estatal para la toma de decisiones de carácter comunitario europeo, es decir, los mecanismos de coordinación de la política gubernamental para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

#### IV.2.2- Participación en las Comunidades Europeas. Postura de las Comunidades Europeas. Representación en el Parlamento Europeo.

Los sistemas de participación examinados no impiden que existan otros, si se quiere más informales, por los que puntos de vista no estatales se hacen representar y actúan como "lobby" ante los órganos decisivos de la Comunidad. Estos se dan para intereses económicos, sociales, políticos, y también para entes territoriales descentralizados. Así la institución de un "Osservatore delle Regione", figura paralela a la del Observador alemán que a continuación se describe.

Los Länder alemanes disponen de un observador común en Bruselas que actúa en representación de sus intereses y que tiene acceso a todos los documentos del Consejo. Este observador viene actuando desde la firma del Tratado de Roma y se nombra por la Conferencia de los Ministros de Economía de los Länder que comunican su designación a los Ministros de Asuntos Exteriores y Federal de Economía. Participa en las reuniones del Consejo con voz pero sin voto, en las preparatorias de éste y recibe, como hemos dicho, toda la documentación que se produce al mismo tiempo que el Gobierno Alemán. A su vez informa sobre las sesiones del Consejo, Coreper y Comisión Especial de Agri-

.../...

cultura a los Ministerios competentes de los Länder, recogiendo sus opiniones sobre los temas tratados. Es miembro de la Delegación de la República Federal Alemana ante el Consejo y ha sido aceptado y considerado como una forma pragmática de colaboración Länder-Bund.

Se han dado también algunos casos de contactos directos entre la Comisión y Länder alemanes que han actuado individualmente para tratar problemas que les afectaban directamente. Puede suceder asimismo que representaciones nacionales que acompañan o actúan como consejeros de un Ministro, que debe decidir en el Consejo, incluyan alguna persona que actúa en representación de intereses sobestatales, lo que es frecuente, por ejemplo, en delegaciones alemanas. El Partido Nacionalista Escocés se ha expresado en términos parecidos y, en caso de haberse producido la "devolution" una de las pretensiones del citado partido era que las futuras delegaciones británicas que actuaran en el Consejo tuvieran, entre sus componentes, a algún miembro representante del Gobierno Escocés.

Cabe asimismo que las diversas delegaciones que un Estado Miembro debe mantener en órganos consultivos y administrativos de las Comunidades contengan entre sus miembros representantes de intereses regionales, pero debemos señalar que, como en los casos anteriores, éste es un tema interno que debe ser decidido por cada Estado sin que la Comunidad intervenga en él para nada. La República Federal Alemana ha incluido este tipo de representación, por ejemplo, en reuniones sobre Política Regional y Formación Profesional. Sería conveniente que este tipo de representación en los niveles comunitarios, se estudiara también en España con anticipación suficiente a la fecha de la Adhesión para, de esta forma, contar con un balance razonado de las ventajas y desventajas que ello implica y, en su caso, señalar su funcionamiento en la Ley de Adhesión. /?

#### Postura de las Comunidades Europeas

Por lo que respecta a lo que podríamos llamar una postura comunitaria

.../...

frente a posibles contactos directos con Regiones u otro tipo de entes representativos de este carácter, la afirmación más válida que se puede hacer es la de pasividad frente a este tema.

En principio no ha habido una postura oficial y cada una de las instituciones comunitarias ha reaccionado frente a casos concretos buscando, en la mayoría de las ocasiones, el pertinente refrendo estatal para cualquier contacto que pueda haberse mantenido sobre algún tema concreto.

El Parlamento Europeo ha mantenido, sin embargo, una postura algo más activa y en recientes decisiones ha abogado de forma clara por la conveniencia de establecer consultas entre Regiones y autoridades comunitarias, si bien la opinión de los Estados Miembros no parece ser exactamente ésta.

En efecto, en la Opinión del Parlamento sobre la proposición de Decisión de la Comisión al Consejo sobre la creación de un Comité de Política Regional, éste se pronunciaba por cambiar el texto de la Comisión en el que se decía que el Comité podría recoger las opiniones de los medios regionales interesados por un nuevo texto en el que dicha potestad se convertía en un deber de consulta sobre cada programa de desarrollo (Diario Oficial de las Comunidades Europeas Nº C 108/54 de 10 de Diciembre de 1.973).

El año siguiente, el Diario Oficial (Nº C 40/26 de 8-IV-1.974) recogía una Resolución del Parlamento Europeo sobre política Regional Comunitaria, donde se recordaba que esta institución se había pronunciado, como hemos visto, por la obligatoriedad de la consulta a los representantes competentes de las regiones en caso de que un programa de desarrollo regionales les concerniera.

El criterio de los Estados Miembros no coincidió con el Parlamento

.../...

y la Decisión del Consejo de 18 de Marzo de 1.975 instituyendo un Comité de Política Regional recogió en su artículo cinco el texto original de la propuesta de la Comisión haciendo, en consecuencia, tan solo potestativa la consulta a los medios regionales, interesados, sin mencionar siquiera, como hacía el Parlamento, a las autoridades regionales. (Diario Oficial Nº L 73/48 de 21.III. 1975).

En 1.977 y con ocasión de pronunciarse sobre el primer informe de actividades de la Comisión sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Parlamento volvió a insistir en el tema (Diario Oficial Nº C 6/86 de 10.I.1977), señalando que por lo que respecta a la función a desempeñar por las autoridades regionales, éstas deberían ser consultadas y en consecuencia arbitrarse medios para ello y recordando que no cabe elaborar una verdadera política regional comunitaria basándose únicamente en las relaciones entre los Estados Miembros y la Comisión porque ello significaría negar cualquier participación a las autoridades regionales responsables del desarrollo económico y social.

Finalmente, también en 1977, el Parlamento volvió a repetir las mismas ideas, si bien con más precisión e intensidad, en una Resolución sobre aspectos de la política regional comunitaria a desarrollar en el futuro (Diario Oficial Nº C 118/51 de 16.V.1977), invitando a la Comisión a definir, con la colaboración de los Estados Miembros, el papel a desempeñar por las diferentes instancias locales, regionales y nacionales en la puesta en marcha de programas de desarrollo que utilicen fondos comunitarios.

Con el presente caso práctico se ha querido poner de manifiesto la postura que hemos calificado de pasiva en general de las instituciones comunitarias y la excepción que constituye el Parlamento Europeo, lo cual indica la existencia de una orientación política en el seno de las Comunidades Europeas que aboga por el establecimiento de contactos con las Regiones, Länder, Comunidades Autónomas o cualquier otros tipos de entes descentralizados de carácter político.

.../...

Parece conveniente que tal tendencia se tuviera en cuenta a la hora de regular, en su caso, en una Ley de Adhesión, la participación de las Comunidades Autónomas, tanto en el proceso de formación de voluntad interna, ya vista, como en su posible acceso a las instancias comunitarias en la representación estatal correspondiente.

Un problema conexo pero distinto se plantea en el caso de que las Comunidades legislaran en el sentido de exigir una estructura o unos procedimientos específicos legislativos o administrativos para que la normativa comunitaria se llevara a efecto en los Estados Miembros. Un paso tímido en este sentido sería la propuesta del Parlamento de consulta obligatoria con las autoridades regionales.

Si ello fuera así, el principio admitido hasta ahora de que el Derecho Comunitario no tiene en cuenta para nada la estructura interna de cada Estado, ya que solo es de su interés que se produzca el resultado que persigue, dejaría de estar vigente.

Hasta el momento, los Tratados y el Derecho Derivado han evitado establecer reglas que versen sobre la estructura interna gubernamental de los Estados Miembros, pero si ello fuera a cambiar tales reglas, deberían tener en consideración las ya existentes y el principio de lealtad comunitaria impediría al legislador comunitario producirlas sin la consideración obligada de los diferentes ordenamientos jurídicos existentes. En consecuencia, si se produce una evolución en el sentido apuntado, las relaciones entre entes descentralizados y las Comunidades Europeas pueden aumentar e implicar una actitud más activa por parte del legislador comunitario.

#### Representación en el Parlamento Europeo

La técnica utilizada por el legislador comunitario ha sido la habitual. Establecido el hecho de las elecciones mediante la correspon-

diente norma comunitaria, los Estados miembros deberían determinar cada uno su ley electoral, con el único objetivo de cubrir los puestos correspondientes en la Asamblea.

Como se ha dicho al principio de este capítulo, el Parlamento es la única institución comunitaria que se presta, si esa es la voluntad de los Estados Miembros, a algún tipo de representación subnacional.

Una descripción sumaria de lo sucedido en las primeras elecciones puede servir para prever lo que, en su día, sucederá en España.

No hay representación subestatal en Francia y los Países Bajos. Todo el territorio constituye una única unidad electoral y los parlamentarios se eligen por un sistema de listas nacionales.

En Bélgica el sistema electoral se basa en la división lingüística existente, habiendo, por lo tanto, para cada Comunidad una elección propia y listas distintas, siendo la división territorial y pudiendo votar los habitantes de Bruselas una u otra opción. Los flamencos eligen trece parlamentarios y los valones once.

En el Reino Unido se ha producido un reparto de puestos por cada región (66 para Inglaterra, 8 para Escocia, 4 para Gales y 3 para Irlanda del Norte). Ha habido fuertes controversias, pero no provocadas por el repartido citado, sino por el sistema electoral a utilizar en cada una de estas regiones.

Asimismo ha habido polémica en el Reino Unido por la constatación del hecho de que los mismos números de votos en sitios distintos sirven para elegir un número distinto de parlamentarios.

La representación subestatal produce una individualización de la unidad electoral correspondiente que se compara asimismo con Estados soberanos de sus mismas características. Así el Partido Nacionalista

Escocés puso de manifiesto cómo siendo las poblaciones danesa y escocesa muy parecidas en número, la representación escocesa solo sería la mitad que la danesa. El Partido produjo las quejas correspondientes arguyendo que los ciudadanos daneses estaban sobre-representados o que los escoceses estaban infra-representados.

En realidad esto obedece al principio de protección de los Estados más pequeños de la Comunidad que no se aplica, evidentemente, a las zonas y territorios de otros Estados que, aún gozando de cierta autonomía, no son Estados independientes sujetos de este principio.

El sistema alemán resulta de un compromiso entre el sistema de lista nacional y regional. Puede haber de forma alternativa una lista nacional y la correspondiente de los Länder. Si se usan las listas regionales, éstas pueden ser individuales o combinadas. En este último caso, el número de asientos finalmente ganados por la lista combinada se adjudicaría a las listas regionales individuales en proporción al número de votos obtenidos por la lista en cada Land.

La Ley Danesa de Elecciones a la Asamblea Europea señala la elección de 15 representantes del territorio metropolitano y uno de Groenlandia.

Como se ve, existen diferentes sistemas de representación por diferentes Estados; esto obedece a que el procedimiento de elección quedó en manos de cada uno de ellos. En caso de que en su día se produjera una ley electoral europea, estos distintos procedimientos deberían ser tenidos en cuenta, siendo el tema de la representatividad subestatal posiblemente el más difícil de solventar por la contradicción existente entre la protección de los Estados más pequeños que supone primar sus votos y la no equiparación a estos de comunidades o territorios parte de otros Estados.

La entrada de España a las Comunidades Europeas significará la elec-

.../...

ción de un número de representantes para la Asamblea, todavía no determinada.

Si las Comunidades Autónomas o alguna de ellas van a tener su propio sistema electoral y elegir sus representantes ocupando una cuota parte del número total concedido a España o si va a existir un sistema único, es un tema sobre el que interesaría ir realizando los estudios pertinentes.

## V. CONCLUSIONES

Vista la exposición de problemas que plantea en España el sistema constitucional de organización territorial del Estado con Comunidades Autónomas, de cara a la adhesión a las Comunidades Europeas, parece conveniente:

1. Optar , como principio básico, por un sistema que permita o no a las Comunidades Autónomas el ejercicio de actividades en materias de su competencia, objeto a la vez de normativa de las Comunidades Europeas.

El examen de los textos legales indica que el sistema que admite la actividad de las Comunidades Autónomas es más adecuado a lo en ellos dispuesto.

El Estudio del Derecho italiano y alemán y la evolución práctica habida en estos dos países señalan la existencia de una dinámica de participación en temas supranacionales de las entidades políticas subestatales. En caso de realizarse una opinión en el sentido de privar de competencias a las Comunidades Autónomas, el contacto con una realidad jurídica diferente para el mismo hecho, una vez España fuera Estado Miembro, y la misma dinámica descrita, provocarían, al menos, un intento de revisión de la mencionada opción.

2. Aún admitiendo la no necesidad de negociación interna entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la atribución a las Comunidades Europeas de competencias otorgadas por la Constitución a las Comunidades Autónomas, proveer un sistema de información que permita a éstas últimas conocer la elaboración del Tratado de Adhesión.

.../...

3. En caso de que se optara por el sistema que admite la actividad de las Comunidades Autónomas en temas objeto de competencia de las Comunidades Europeas :
- producir el instrumento jurídico adecuado que regule su actividad en el sentido expuesto en este trabajo.
  - elaborar un sistema de control que permita salvar la responsabilidad del Estado en caso de que la actividad de las Comunidades Autónomas pudiera provocar ésta.
4. Regular la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones interno que conduce a la postura del Estado en los órganos comunitarios.
5. Regular la presencia de los intereses de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias.
6. Estudiar la futura ley electoral que regule las elecciones en España al Parlamento de las Comunidades Europeas, con una eventual representación territorial.

## VI. BIBLIOGRAFIA

- 1.- BOTHE, MICHAEL. "Regional autonomy and independence the consequences - for the legal order of the Communities", Common Market Law Review, -- 1.979, pags. 393-414.
- 2.- BRADASCHIA, STAFFANO. "L'Iter della legge 9 Maggio 1.975, N 153, sullo riforma delle strutture agrarie e la competenza per l'attuazione della direttive comunitarie". Legislazione Italiana, 1.976, pags. 262-269.
- 3.- CARBONE, SERGIO M. "Regioni a statuto ordinario e diritto delle Comuni tá Europee", Giurisprudenza Italiana, II, 1.971, pags. 178-191.
- 4.- CARETTI, PAOLO, "Potere sostitutivo dello stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari", Giurisprudenza Costituzionale, I, 1.976, pags. 2.223-2.240.
- 5.- CLARIZIA, ANGELO. "Rapporti internazionali e competenze regionali", -- Giurisprudenza Agraria Italiana, 1-1.976, pags. 7-21.
- 6.- CONSIGLIO, GIOVANNI. "La partecipazione regionale all'elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie", Rivista di diritto agrario, - 1.978, pags. 109-119.
- 7.- FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS R., y otros. "Lecturas sobre la Constitución Española". Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a -- Distancia.
- 8.- MAGANZA, GIORGIO. "Autonomia Regionale e attuazione delle norme comunitaire", Rivista di Diritto Internazionale Privato e Procesuale, 1.977 - pags. 819-838.

.../...

.../...

- 9.- MORVIDUCCI, CLAUDIA. "The international activities of the Italian regions". The Italian Yearbook of International Law, 1.976, pags. 201-223.
- 10.- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO.
- 11.- PANZERA, ANTONIO FILIPPO, "L'Attuazione della normativa comunitaria nelle materie di competenza regionale". Rivista di Diritto Europeo, n. 1, 1.977, pags. 75-83.
- 12.- PANZERA, ANTONIO FILIPPO. "L'Esecuzione dei trattati riguardanti materie attribuite alla legislazione regionale". Rivista di Diritto Internazionale, Vol. LV, 1.972, pags. 253-265.
- 13.- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Documentación Administrativa, nos. 180-181-18
- 14.- RAMBOW, GERHARD. "L'execution des Directives de la C.E.E. en Republique Federal d'Allemagne, Cahiers de Droit Européen, VI, 1.970, pags. 386-39
- 15.- STARACE, V. "L'Attuazione in via legislativa della normativa comunitaria nelle materie di competenza regionale", Rivista di Diritto Internazionale, 60, 1.977, pags. 394-397.
- 16.- STEINBERGER, HELMUT. "Constitutional subdivision on States or Unions and their capacity to conclude treaties". Zeitschrift Für Ausländisches Offentliches Recht und Völkerrecht, Vol. 27, nº 3, Special Number, 1.967, pags. 411-428.
- 17.- A. TRUYOL Y SERRA, PH. COUVEUR, P. BURGOS, J.A. GONZÁLEZ CASALOVA, -- CASALOVAS, "L'Adhesion de l'Espagne aux Communautés Europeennes", -- Coloquio de Lovaina 25-26 Mayo 1.979.
- 18.- TUCCARI, EMANUELE. "Note critiche in tema di rapporti fra normativa -

.../...

.../...

comunitaria e autonomia regionale". Rivista Trimestrale di Diritto --  
Pubblico, XXVII, 1.977-I, pags. 1691-1712.

- 19.- TURINI, SANDRO. "La Regione e i Trattati Comunitari sotto il profilo dell'art. 11 della Costituzione". Il Foro Administrativo, II, 1.972 pags. 560.
- 20.- VOLPE, GIUSEPPE. "Nuove forme di esercizio di intirizzo e coordinamento delle attivita regionali". Giurisprudenza Costituzionale, I, 1976 pags. 2241-2253.

## VI. BIBLIOGRAFIA

- 1.- BOTHE, MICHAEL. "Regional autonomy and independence the consequences - for the legal order of the Communities", Common Market Law Review, -- 1.979, pags. 393-414.
- 2.- BRADASCHIA, STEFANO. "L'Iter della legge 9 Maggio 1.975, N 153, sullo riforma delle strutture agrarie e la competenza per l'attuazione della direttive comunitarie". Legislazione Italiana, 1.976, pags. 262-269.
- 3.- CARBONE, SERGIO M. "Regioni a statuto ordinario e diritto delle Comuni tá Europee", Giurisprudenza Italiana, II, 1.971, pags. 178-191.
- 4.- CAJETTI, PAOLO, "Potere sostitutivo dello stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari", Giurisprudenza Costituzionale, I, 1.976, pags. 2.223-2.240.
- 5.- CHARIZIA, ANGELO. "Rapporti internazionali e competenze regionali", -- Giurisprudenza Agraria Italiana, 1-1.976, pags. 7-21.
- 6.- CONSIGLIO, GIOVANNI. "La partecipazione regionale all'elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie", Rivista di diritto agrario, - 1.978, pags. 109-119.
- 7.- FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS R., y otros. "Lecturas sobre la Constitución Española". Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a -- Distancia.
- 8.- MAGANZA, GIORGIO. "Autonomia Regionale e attuazione delle norme comunitaire", Rivista di Diritto Internazionale Privato e Procesuale, 1.977 - pags. 819-838.

.../...

.../...

- 9.- MORVIDUCCI, CLAUDIA. "The international activities of the Italian regions". The Italian Yearbook of International Law, 1.976, pags. 201-223.
- 10.- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO.
- 11.- PANZERA, ANTONIO FILIPPO, "L'Attuazione della normativa comunitaria nelle materie di competenza regionale". Rivista di Diritto Europeo, n. 1, 1.977, pags. 75-83.
- 12.- PANZERA, ANTONIO FILIPPO. "L'Esecuzione dei trattati riguardanti materie attribuite alla legislazione regionale". Rivista di Diritto Internazionale, Vol. LV, 1.972, pags. 253-265.
- 13.- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Documentación Administrativa, nos. 180-181-182.
- 14.- RAMBOW, GERHARD. "L'execution des Directives de la C.E.E. en République Federal d'Allemagne, Cahiers de Droit Européen, VI, 1.970, pags. 386-391.
- 15.- STARACE, V. "L'Attuazione in via legislativa della normativa comunitaria nelle materie di competenza regionale", Rivista di Diritto Internazionale, 60, 1.977, pags. 394-397.
- 16.- STEINBERGER, HELMUT. "Constitutional subdivision on States or Unions - and their capacity to conclude treaties". Zeitschrift Für Ausländisches Offentliches Recht und Völkerrecht, Vol. 27, nº 3, Special Number, 1.967, pags. 411-428.
- 17.- A. TRUYOL Y SERRA, PH. COUVEUR, P. BURGOS, J.A. GONZÁLEZ CASALOVA, -- CASA OVAS, "L'Adhesion de l'Espagne aux Communautés Europeennes", -- Coloquio de Lovaina 25-26 Mayo 1.979.
- 18.- TUCCARI, EMANUELE. "Note critiche in tema di rapporti fra normativa -

.../...

.../...

comunitaria e autonomia regionale". Rivista Trimestrale di Diritto --  
Pubblico, XXVII, 1.977-I, pags. 1691-1712.

- 19.- TURINI, SANDRO. "La Regione e i Trattati Comunitari sotto il profilo dell'art. 11 della Costituzione". Il Foro Administrativo, II, 1.972 pags. 560.
- 20.- VOLPE, GIUSEPPE. "Nuove forme di esercizio di intirizzo e coordinamento delle attivita regionali". Giurisprudenza Costituzionale, I, 1976 pags. 2241-2253.

20-16.8

leure : 1.10.2

REUNION D'INFORMATION

SUR LES INCIDENCES POUR LES ECONOMIES REGIONALES :

- DU PLAN GRAND SUD-OUEST
- DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ESPAGNOLE  
ET DES POLITIQUES REGIONALES

BEZIERS, LE 8 MARS 1980