



LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Coloquio organizado por
**Asociación Española para el Estudio
del Derecho Europeo**



Generalitat de Catalunya
Departament de Justícia
Patronat Català Pro-Europa

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA. LA RIOJA

DEVUELVA este libro antes de la última fecha anotada

11 MAR. 1993		
-1. SEP. 1994		
28 ABR. 1997		
-5 MAR. 1999		
24-2-99		
14 DIC. 1999		
17 ENE. 2000		
29 ENERO.		
1 ENE. 2000		
30 SET. 2000		
30/09/08		

R. 2782

6K 85 ABE



ASOCIACION ESPAÑOLA PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO EUROPEO

Coloquio de Barcelona

LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Coordinación: Victoria Abellán



1021311

6K 85 ABE

PATROCINIO DEL DEPARTAMENT DE JUSTÍCIA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA
Y DEL PATRONAT CATALÀ PRO-EURDPA

Institut Català de Bibliografia. Dades catalogàfiques:

Integración de España en las Comunidades Europeas y las Competencias de las Comunidades Autónomas (1983:Barcelona)

La Integración de España en las Comunidades Europeas y las Competencias de las Comunidades Autónomas: coloquio de Barcelona

Bibliografía

ISBN 84-393-0531-1

I. Abellán Honrubia, Victoria, ed. II.

Catalunya. Generalitat. Departament de Justícia

III. Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo (Barcelona)

1. Comunitat Econòmica Europea — Espanya — Congressos, conferències, etc. 2. Autonomia — Espanya — Congressos, conferències, etc.

337.91 (4):061.1]: 353.9 (46)

353.9 (46):[337.91(4):061.1

061.3(467.1 Ba Barcelona) «1983»

© Generalitat de Catalunya.

Departament de Justícia.

Patronat Català Pro Europa.

1a. edició: juny de 1985

Tiratge: 3000 exemplars

ISBN: 84-393-0531-1

Dipòsit Legal: 21830-85

Disseny: Treballs Gràfics

Fotocomposició i impressió: P. G. Boniquet

Aragó, 225, entl. 1ª.

08007 Barcelona. Tel. 215 73 26

Presentación

El coloquio sobre «La integración de España en las Comunidades Europea y las competencias de las Comunidades Autónomas», tiene como base jurídico-política el doble proceso en que actualmente se desenvuelve la administración española: la construcción del Estado de las autonomías, y la integración en Europa. Mientras por un lado, se opera la transferencia de competencias de la administración central a las comunidades autónomas, por otro lado se está negociando la adhesión de España a la Comunidad Europea y, consiguientemente, la transferencia de competencias soberanas del Estado a las instituciones comunitarias.

Ello, en la medida en que ambos procesos confluyen en un mismo ámbito de competencias —recaen sobre las mismas materias—, puede plantear problemas jurídicos y políticos de especial interés para las comunidades autónomas.

A fin de identificar estos problemas, la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, organizó los trabajos científicos del presente coloquio en base a una serie de ponencias relativas a los grandes sectores económicos donde inciden las competencias de las instituciones comunitarias: circulación de personas, agricultura, pesca, industria y comercio, entre otros.

Pero junto a ello, una de las finalidades prioritarias de la Asociación fue propiciar una amplia participación de las comunidades autónomas en este debate; objetivo felizmente alcanzado, y del que hemos querido dar cuenta manteniendo en esta publicación la estructura de las sesiones de trabajo, tal como se desarrollaron, bajo la presidencia de distintos representantes de las comunidades autónomas.

No ha sido posible, sin embargo, reproducir todas las comunicaciones que con este espíritu de amplia participación se presentaron al coloquio. Razones de economía y de espacio nos obligan a ello.

Publicamos la relación de las comunicaciones presentadas, y el texto íntegro de las que —por su contenido— consideramos pueden tener un interés más general para todas las comunidades autónomas y de aquéllas cuya elaboración se previó como complementaria de una determinada ponencia.

Victoria Abellán
Noviembre, 1984

SUMARIO

Acto de Apertura.

- Alocución del Excmo. Sr. Don Eduardo García de Enterría, Presidente de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo 13
- Alocución del Honorable Sr. Don Agustí Bassols i Parés, Consejero de Justicia de la Generalidad de Cataluña 17

PONENCIAS

Primera Sesión:

- Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la construcción del Estado de las Autonomías. Aspectos generales.* 21
Eloy Ruiloba Santana, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Laguna
- La libre circulación de personas en la Comunidad Europea y las competencias de las Comunidades Autónomas* 39
Victoria Abellán Honrubia. Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona

Segunda Sesión:

Alocución del Ilmo. Sr. Don Emilio Pérez Ruiz, Asesor económico de la Presidencia de la Junta de Andalucía	69
<i>La política regional comunitaria. Las ayudas financieras de la Comunidad y el desequilibrio regional en España</i>	73
Oriol Casanovas y La Rosa, Catedrático de derecho Internacional Público y Privado de la Universidad de Barcelona	
<i>La armonización fiscal comunitaria y los regímenes económico-tributarios particulares de las Comunidades Autónomas</i>	91
Alegría Borrás Rodríguez, Catedrática de Derecho Internacional Privado de la Universidad Autónoma de Barcelona	
<i>Territorios con régimen especial dentro de la Comunidad. Perspectivas relativas a ciertos territorios o Comunidades Autónomas</i> .	119
Francisco Clavijo Hernández, Profesor Adjunto de Derecho Financiero de la Universidad de La Laguna	

Tercera Sesión:

Alocución del Excmo. Sr. Don Rafael Blasco i Castany, Consejero de la Presidencia de la Generalidad Valenciana	137
<i>La Protección de los Consumidores en el derecho comunitario Europeo y las competencias de las Comunidades Autónomas</i>	141
Gregorio Garzón Clariana, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Barcelona	
<i>Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de pesca y conservación de los recursos vivos del mar.</i>	155
Manuel Pérez González, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Santiago de Compostela y Jorge Pueyo Losa, Profesor Adjunto de Derecho Internacional de la Universidad de Santiago de Compostela	
<i>Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria</i>	197
Enrique Argullol Murgadas, Catedrático Contratado de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona	

Cuarta Sesión:

Alocución del Excmo. Sr. Don Antoni Plasencia i Monleón, Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona	233
<i>Competencias de la Comunidad europea y de las Comunidades Autónomas en materia de Comercio</i>	237
Francesc Granell Trías, Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona	
<i>Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de Política Industrial y Energética</i>	257
Juan Ortega Galán, Profesor Adjunto de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona	
<i>Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente</i>	271
Joaquín Tornos Mas, Profesor Adjunto de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona	

Acto de clausura

Alocución de la Dra. Victoria Abellán Honrubia, Vicepresidenta de la Asociación Española para el Estudio del derecho Europeo ...	311
Alocución del Excmo. Sr. Don Manuel Díez de Velasco, Magistrado del Tribunal Constitucional	315

COMUNICACIONES

<i>El nuevo marco de las relaciones laborales y el derecho comunitario</i>	323
Fernando Almendros Morcillo, Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Barcelona y Director del Gabinete Técnico del Departamento del Trabajo de la Generalitat de Catalunya.	
<i>La legislación comunitaria limitadora y coordinadora de las ayudas regionales de los Estados y su futura aplicación a la política regional española</i>	329
Jerónimo Blasco Jáuregui, Diplomado en Derecho Europeo por el Centro Europeo Universitario de Nancy.	
<i>El artículo 48.4 del TCEE y los empleos en la administración de las Comunidades Autónomas</i>	351
Albert Galinsoga Jordá, Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Barcelona.	
<i>Las competencias «internacionales» de las Comunidades Autónomas</i>	361
Juan de Miguel Zaragoza, Letrado del Ministerio de Justicia.	
<i>En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales</i>	381
José Manuel Peláez Marón, Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla.	
<i>Los impuestos cedidos a la Generalitat de Catalunya: la implantación del impuesto sobre el valor añadido en fase de minorista y su armonización comunitaria</i>	393
Jordi Sopena Gil, Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.	
<i>Algunas precisiones en torno al asunto 96/81, en relación a la actuación por los Estados miembros de las directivas comunitarias</i>	401
Blanca Vila Costa, Profesora Adjunta de Derecho Internacional Privado de la Universidad Autónoma de Barcelona.	
RELACIÓN DE COMUNICACIONES PRESENTADAS AL COLOQUIO	417

Acto de apertura

Bajo la presidencia del Honorable señor Agustí Bassols i Parés,
Consejero de Justicia de la Generalitat de Cataluña

**Alocución del Excmo. señor don
Eduardo García de Enterría,
Presidente de la Asociación Española
para el Estudio del Derecho Europeo**

Señor Conseller de Justícia de la Generalitat, señor Director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, señoras y señores.

Como Presidente de la Asociación Española para el estudio del Derecho Europeo, que es la promotora de este coloquio, me parece obligado decir algunas palabras al comenzar las sesiones del mismo.

La Asociación es una entidad joven. Hace ahora dos años comenzábamos su formación, bajo la presidencia de nuestro maestro inolvidable don Joaquín Garrigues, fallecido apenas hace un año; no obstante esta juventud, creemos, y no por mérito mío, ciertamente, que hemos dado cierta prueba de dinamismo y de entusiasmo. Somos un grupo, por cierto cada vez más extenso, que creemos firmemente en la vocación europea de España y que ponemos al servicio de esta creencia lo que como juristas tenemos, que es nuestra técnica de hombres de Derecho, porque la integración de España en las instituciones europeas es, en efecto, un proceso fatal e irreversible, prácticamente consumado ya por lo que hace al sistema de Estrasburgo, el sistema del Consejo de Europa, iniciado y esperamos que maduro para una pronta solución con el sistema de Bruselas, el mismo de las Comunidades Europeas.

Ahora bien, estas integraciones no resultarán concluidas por una pura decisión de voluntad; no es, diríamos en el lenguaje jurídico, un acto de tracto instantáneo. Por el contrario, cuando se produzca la integración, todo el orden jurídico se va a sentir afectado en profundidad y alterados en medida considerable los fundamentos mismos de los esquemas precedentes, de modo que los juristas, especialmente los juristas, nos veremos obligados a una verdadera recomposición de nuestro mundo, a una auténtica reconversión conceptual. Es precisamente esta tarea la que la Asociación pretende estimular y servir.

En el año y medio de nuestra existencia podemos presentar un cierto cuadro de realizaciones. Hemos logrado el reconocimiento de la Federación Internacional de Asociaciones de Derecho Europeo, la FIDE, a cuyo último congreso ya asistimos constituidos; hemos organizado cursos, traído profesores extranjeros, promovido conferencias, presentado libros, animado a grupos de estudiosos cada vez más extensos en todo el territorio nacional.

Pero es ésta, sin embargo, la primera vez en que promovemos un congreso,

una reunión colectiva, una reflexión colectiva entre estudiosos y prácticos, y por ello esta fecha y esta ocasión significan mucho para nosotros.

El coloquio no hubiese sido posible sin dos capitales medios de que hemos providencialmente dispuesto: por una parte, el resuelto y generoso patrocinio de la Generalitat catalana, y de su Departamento de Justicia en particular, que agradecemos con cordialidad muy sincera; y en segundo término, la circunstancia de que la Asociación tiene en Barcelona a Victoria Abellán, su Vicepresidenta, persona admirable, como ustedes que la conocen y la tratan pueden fácilmente atestiguar, y que ayudada por un grupo entusiasta de colaboradores ha llevado a cabo la organización de este coloquio, que no por ser en cuanto a número de participantes relativamente modesto, no deja de presentar problemas de intendencia de cierta consideración.

Al Departamento de Justicia, y en especial a su Conseller, y a Victoria Abellán, la Asociación les expresa nuestra gratitud más sincera.

El tema del que el coloquio va a tratar nos ha parecido que era especialmente oportuno. La Constitución española de 1978 nos ha introducido de manera irreversible en dos opciones políticas capitales, que lejos de ser contradictorias se nos presentan, por el contrario, en el fondo, con una profunda complementariedad: la opción autonómica de las nacionalidades y regiones que componen España, artículo 2º de la Constitución, y la opción de la supranacionalidad, de nuestra integración en un ámbito definitivamente superior a nuestro ámbito nacional, apenas vecinal podemos decir, artículo 93. Lejos de contradecirse ambas directivas, en efecto, nos parece que entre ellas se potencian recíprocamente y que reducen también los inconvenientes que pudieran presentar si cada una de ellas hubiese de realizarse de manera aislada. Una y otra línea contribuyen de manera decisiva al desmontaje de lo que hoy podemos considerar un barroco y aparatoso artificio paleopolítico, el Estado nacional, forjado hace más de cuatro siglos, un Estado que pretendía absorber la plenitud de los poderes hacia afuera y hacia adentro y erigirse en único protagonista de la vida política.

Frente a esta paleotécnica política, podemos decir, la neotécnica, para utilizar los términos popularizados por Munford; frente a ese centro único, marcado por la nota de la soberanía absorbente, del protagonismo único, del mundo cerrado sobre sí mismo, se nos presenta un panorama esencialmente distinto, mucho más sutil, mucho más complejo, y, por consiguiente, mucho más estimulante: una red de poderes dispersos, y sin embargo profundamente armónicos, que al final del proceso va a suponer un cambio radical del horizonte con el que hasta ahora hemos estado acostumbrados a trabajar los juristas. Cada uno de esos nuevos centros de poder va a titularizar un ordenamiento supranacional, el ordenamiento nacional, los ordenamientos autonómicos, y su articulación respectiva, van a pasar a ser así uno de los problemas centrales de la técnica jurídica a la que estamos inmediatamente abocados.

Animosamente, pues, hemos de prepararnos a abordar ese cuadro nuevo de problemas, y este coloquio es, precisamente, la puesta en marcha de una reflexión colectiva por lo que hace a dos de estas interrelaciones entre una multiplicidad de centros de poder. En este caso vamos a estudiar las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los ordenamientos autonómicos, una reflexión colectiva que sabemos muy bien que no podemos concluir en forma definitiva, pero que es urgente echar a andar cuanto antes.

Nuestras esperanzas, por ello, en los resultados de este coloquio son muy grandes. Como juristas de Derecho Europeo, pero también como juristas nacionales y

como juristas de los ordenamientos autonómicos puesto que, repito, todos quedan interrelacionados e interpenetrados, en servicio de un proyecto político y jurídico al que no sólo somos fieles, que no sólo acatamos, sino que mucho más, nos estimula, nos llena de esperanza, con la ilusión de un futuro mejor para nuestros pueblos.

Nuestra gratitud, por tanto, a cuantos han hecho posible esta reunión es muy grande; a la Generalitat, repito, perfectamente lúcida en su papel dentro del sistema europeo; al Comité organizador, que ha dirigido tan eficazmente Victoria Abellán; a la Escuela de Administración Pública de Cataluña, que tan generosamente nos ha prestado su infraestructura; a los ponentes y relatores, que han trabajado, como podremos ver inmediatamente, de modo especialmente riguroso; a todos los participantes, en fin, muchos de ellos venidos de lejos, que han tenido que sacrificar en vísperas de navidades probablemente ocupaciones más gratificantes.

Expreso, con esta gratitud, mis mejores deseos por el mejor éxito de este coloquio.

Muchas gracias.

**Alocución del Honorable señor
Don Agustí Bassols i Parés**

Unas breves palabras para cerrar este acto.

Señor Presidente de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo; señor Director de la Escuela de Administración Pública; señoras, señores:

Sabida es la vocación europeísta de Cataluña. El europeísmo está en las raíces de nuestra personalidad colectiva, en los orígenes de la formación de Cataluña como pueblo. La Marca Hispánica fue, inicialmente, una avanzada de Europa dentro de la Península para convertirse después en la avanzada de España en el mundo europeo.

Y esto es así desde, como he dicho, los orígenes de nuestra historia y se ha mantenido como una constante en el curso de nuestro desarrollo como pueblo; como una característica más de nuestra identidad.

Es admitida generalmente la función histórica de la tierra; de la tierra configurando la personalidad, el modo de ser del pueblo que se asienta sobre ella. Sin duda, la indicada característica constituye un ejemplo de esta incidencia, es un producto de nuestra geografía: Cataluña, situada al nordeste de la Península, durante algunos siglos a caballo del Pirineo, ha tenido que mirar, y debe seguir mirando, hacia Europa.

Esta vocación, pues, tan inherente a nuestro modo de ser, es lógico que haya inspirado a nuestro Gobierno autonómico, al que me honro de pertenecer, y que la Generalitat de Catalunya haya dado muestras de una firme voluntad europeísta desde que tomó las riendas de la autonomía.

Así, nuestro Gobierno ha impulsado infinidad de iniciativas, entre las que no es la menos importante la creación del Patronato Catalán Pro-Europa.

Y lo mismo puede decirse del Parlament de Catalunya, entre cuyas iniciativas en este campo está la creación de una Comisión Parlamentaria para el seguimiento de las negociaciones relativas al ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

En este marco, debía producirnos forzosamente una gran satisfacción la iniciativa de la Asociación Española para el estudio del Derecho Europeo organizando este coloquio, y el Departament de Justícia, del que soy titular, considera no ya un

deber, sino un motivo de satisfacción, el hecho de patrocinarlo y agradece sinceramente la invitación a presidir este acto.

Hablando de éste, se da una circunstancia que me parece significativa y me complace en subrayar. Me refiero al hecho de que esta Asociación, todavía joven, haya organizado este su primer acto público importante eligiendo como sede nuestra ciudad de Barcelona, «cap i casal» de Cataluña. Vemos en esta elección no sólo un gesto de cortesía, una deferencia que nos llega muy hondo, sino también el reconocimiento a esta vocación europea a la que he venido haciendo referencia. Ello nos mueve a acoger con la máxima atención este coloquio, a la Asociación organizadora, a todos los que participáis en él y a los dignos representantes de las demás Comunidades Autónomas que habéis venido aquí a prestar vuestro esfuerzo en pro de esta obra común que estriba en construir y encajar el Estado de las Autonomías en el marco de Europa.

Ello me lleva a destacar otra particularidad importante de esta iniciativa: me refiero al tema del coloquio para ser más exactos, al enfoque de esta temática, al estudio de todas las problemáticas del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas.

Creo que este enfoque es un acierto; que es ésta una perspectiva en la que debe profundizarse, no con el ánimo de sentar conclusiones, pero sí con el propósito decidido de empezar a trabajar en un campo casi virgen y que nos afecta de un modo tan vivo.

No me queda más que dar las gracias a todos los que han hecho posible este coloquio y en especial a la Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya y a la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo.

Señoras y señores, termino ya, formulando el deseo de que este coloquio se vea coronado por el mayor de los éxitos que cabe esperar del prestigio de las personalidades convocadas. No dudamos que los trabajos que aquí se desarrollen van a constituir una provechosa aportación en el camino de España hacia Europa, sin detrimento, sin que se debilite, la estructura estatal basada en las autonomías, estructura que democráticamente hemos elegido.

Con esta esperanza, declaro inaugurado este coloquio. Muchas gracias.

A. Bassols

Primera sesión

Bajo la Presidencia del Honorable señor Joan Rigol i Roig,
Conseller de Trabajo de la Generalitat de Catalunya

Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la constitución del Estado de las Autonomías. Aspectos generales.

Eloy Ruiloba Santana

El tema genérico del Seminario, cuyos trabajos se recogen en estas páginas, es el de las consecuencias del ingreso de España en el Mercado Común en orden a la construcción del Estado de las Autonomías; o, dicho con otras palabras más amplias y, tal vez, mejor comprensivas del objeto de estudio, cuáles serán previsiblemente las interacciones entre la construcción del Estado de las Autonomías y el ingreso de España en el Mercado Común.

Se trata de dos procesos que, aparentemente, presentan un signo opuesto: uno, integrador en un área supranacional y otro, desintegrador del Estado centralista. Parece como si el Estado, de cuya crisis se ha hablado mucho en los últimos tiempos, sufriera a la vez el impacto de dos fuerzas que lo deterioran desde fuera y desde dentro, respectivamente. Este doble impacto, dejando aparte sus implicaciones ideológicas, debe ser conectado con la búsqueda del espacio político más adecuado para resolver los problemas, o tipos de problemas, que tiene planteados la sociedad actual (1): unos podrán ser mejor abordados en las demarcaciones más reducidas de la región, el Estado federado o la Comunidad Autónoma, para otros será más conveniente mantener las competencias del Estado, y un tercer conjunto de problemas, en fin, requerirá acciones y decisiones adoptadas a un nivel supranacional, más o menos integrado, para su mejor solución.

La compatibilidad de estos dos fenómenos que erosionan las competencias del Estado centralista en un sentido opuesto, y, en especial, el problema de los límites que una descentralización a nivel interno puede encontrar como consecuencia de una integración a nivel supranacional, son cuestiones que admiten ser enfocadas desde una óptica teórica y general, o bien desde un punto de vista práctico y concreto, más ceñido a los aspectos parciales que puede presentar el problema. Las distintas ponencias y comunicaciones que siguen se han planteado fundamentalmente bajo este último prisma, mientras que esta introducción general pretende poner de manifiesto los problemas teóricos más relevantes, siendo quizás en este enfoque de los aspectos generales donde aparezcan con mayor agudeza las posibles incompatibilidades o limitaciones en la confrontación de los dos procesos de desintegración interna y de integración supranacional; fricciones y contradicciones que posiblemente queden atenuadas o desdibujadas al descender a los aspectos prácticos y concretos.

Una doble corriente de competencias en sentido opuesto: hacia los órganos supranacionales europeos y hacia las Comunidades Autónomas

La primera observación que, *prima facie*, parece descubrir una contradicción teóricamente insalvable entre la descentralización interna y la centralización supranacional europea, es la de cómo se pueden transferir competencias a las entidades subestatales autonómicas, al mismo tiempo que la entrada en la Comunidad Europea y la dinámica evolutiva de integración de esta última, requerirá, a su vez, una transferencia progresiva de competencias, muchas de ellas en las mismas materias, hacia los órganos comunitarios europeos.

En la Europa del Mercado Común, sean cuales fueren los obstáculos, los períodos de estancamiento o de retroceso, se tiende a una integración progresiva que, en la meta, culminaría en una estructura federal, los «Estados Unidos de Europa», seguramente utópica o, cuando menos, lejana, pero que está claramente presente como objetivo final en los orígenes de los Tratados constitutivos de las Comunidades. Esta meta pasa por la consecución de una «Unión Económica y Monetaria», que había sido diseñada en el Plan Werner de 8 de octubre de 1970, plan por etapas que se plasmó en la Resolución del Consejo de 22 de marzo de 1971 (2). Y, aunque el fracaso del plan al posponerse indefinidamente el tránsito a la segunda etapa, por decisión del Consejo adoptada en 1974, hizo que durante algún tiempo el proyecto apareciera abandonado, desde 1978 se produce un relanzamiento de la idea de la «Unión Económica y Monetaria». Es la Comisión la que primero hace oír su voz en este sentido, a través de una Comunicación al Consejo de 17 de noviembre de 1977. Con base a esta comunicación, se instaura, a lo largo de 1978, el nuevo Sistema Monetario Europeo y, en este mismo año, el Parlamento Europeo adopta una importante resolución sobre el «Relanzamiento de la Unión Económica y Monetaria» (3).

Pues bien, con independencia de las crisis, de la mayor cautela y lentitud con las que se puede avanzar y de cualesquiera otros problemas internos o externos de la Comunidad que puedan dar lugar a que determinados objetivos parciales se malogren o fracasen, lo cierto es que, la idea de la Unión Económica y Monetaria sigue viva y mantiene su capacidad impulsora del progreso en la integración europea.

En virtud de ella, se pretende crear un espacio económico unificado, para lo cual es imprescindible centralizar en órganos comunitarios importantes competencias de decisión. Ello implica una progresiva transferencia de poderes soberanos desde los Estados miembros a la Comunidad, de tal manera que, a medida que se ahonde en la integración económica, llegará un punto en el cual el camino hacia la unión económica no podrá proseguirse aisladamente del proceso hacia la unión política.

La dinámica de la integración europea supone, pues, un creciente flujo de competencias desde los Estados a los órganos comunitarios. Incluso en los períodos de detenimiento o de ausencia de pasos importantes que supongan saltos cualitativos hacia la Unión Europea, se está produciendo continuamente una asunción de nuevas competencias por parte de los órganos comunitarios, que pueden ser de escasa trascendencia, consideradas aisladamente, pero que, sin embargo, coinciden en su materia, una gran parte de ellas, con las que han sido transferidas, o lo serán, a las Comunidades Autónomas españolas.

Por citar algunos sectores, a modo de ejemplo, no es difícil encontrar supuestos de esta coincidencia, actual o potencial, de las competencias supranacionales europeas y de las que corresponden a las Comunidades Autónomas en las materias *fiscal, agrícola, de comercio interior, de pesca, de energía e industria, de medio am-*

biente, de protección a los consumidores, de libertad de circulación de personas, de transportes, etc., las cuales serán en su mayor parte examinadas pormenorizadamente en las distintas ponencias y comunicaciones de este coloquio.

Será entonces cuando pueda determinarse con exactitud el verdadero alcance de esta teóricamente eventual colisión, o bien en qué medida se trata de una simple distribución de competencias. Porque, centrando ahora la atención en la otra corriente de competencias, la que va del Estado a las Comunidades Autónomas, se puede observar que muchos casos de las competencias que la Constitución española de 1978 y los Estatutos respectivos atribuyen a las Comunidades Autónomas son competencias de gestión, de ejecución o de desarrollo, enmarcadas en las normas básicas, ordenación o coordinación generales del Estado. De la simple lectura de los artículos 148 y 149 de la Constitución y de los distintos Estatutos de Autonomía se desprende esta coexistencia de dos niveles de gobierno en una misma competencia materialmente individualizada. Fórmulas como «sin perjuicio de...», «de acuerdo con...», «dentro de...», «en el marco de...» y otras equivalentes lo indican con toda claridad. En este sentido García de Enterría ha puesto de manifiesto que, pese a los rótulos y a la nomenclatura que en la Constitución y en los Estatutos parecen mantener el viejo dualismo tajante que implica la técnica de las competencias «exclusivas», el contenido de las normas que presiden nuestro sistema autonómico responde más bien al sistema de las competencias «concurrentes» o «compartidas», propio de las más actuales concepciones del federalismo como un «federalismo cooperativo» (4).

La cuestión pierde entonces gran parte de su carga de problematicidad teniendo en cuenta que una buena parte de las competencias que han de ser transferidas a la Comunidad Europea se sitúan en el primer nivel de gobierno: el que queda reservado a los poderes centrales del Estado. No obstante, ello no será siempre así; son cada vez más frecuentes los Reglamentos y, también, las Directivas de la Comunidad Europea que *contienen una regulación muy pormenorizada, descendiendo ampliamente a aspectos y puntos de detalle.* La proporción en que la normativa comunitaria sustituye a las leyes básicas del Estado, en relación con aquel otro ámbito en el que dicha normativa penetra en los espacios ocupados por el nivel de gobierno correspondiente a las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, es variable en cada campo o materia, como habrá de deducirse de los estudios sobre temas específicos presentados a este Coloquio.

En todo caso, el efecto directo y la primacía del Derecho comunitario traerá consigo que, en unos supuestos, las limitaciones, o, el marco general de las competencias autonómicas provengan, no ya de una ordenación general de Estado, sino del Derecho comunitario europeo; lo que no quiere decir necesariamente que se mantengan con el mismo alcance, puesto que este marco comunitario europeo puede ser más o menos restrictivo que el estatal. Mientras que, en otros supuestos, se producirá una transferencia en bloque a la Comunidad Europea de las competencias que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas, lo cual es perfectamente acorde con nuestro sistema constitucional, dado que, como ha puesto de relieve Casanovas La Rosa «*el artículo 93 consagra la constitucionalidad de las transferencias de competencias de las Comunidades Autónomas a las Comunidades Europeas*» (5).

Son fundamentalmente estas consideraciones las que dan pie al profesor Casanovas para afirmar que: «La construcción de la Unión Económica Europea se está haciendo, como tendremos ocasión de ver, mediante la constitución a nivel europeo de poderes tan fuertes que la fragmentación regional no constituye ningún obstácu-

lo sería a sus dictados». El problema, al menos desde el punto de vista jurídico, es más bien el inverso: el de si el ingreso de España en la Comunidad Europea supondrá un vaciado o, si no un vaciado, una merma de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. En principio, parece que habrá de ser necesariamente así. Quizás en el momento actual este fenómeno no pueda tener todavía demasiada trascendencia; pero, a medida que progrese la integración europea en el plano supranacional que irá en *detrimiento, no sólo de las competencias reservadas al Estado, sino también de aquéllas que hayan sido atribuidas a las Comunidades Autónomas.*

La pérdida de contenido autonómico provendrá en parte, además del fenómeno ya delatado por algunos autores (6), en virtud del cual se produce un retorno de competencias a los ejecutivos nacionales de los Estados miembros no ya de las que habían transferido a las Comunidades Autónomas, sino de las que, por el avance de los sistemas políticos democráticos, habían pasado a los parlamentos o cámaras. Con la actual estructura institucional de la Comunidad Europea, los mecanismos de decisión están primordialmente en manos de los órganos intergubernamentales: Consejo de Ministros y Consejo Europeo, especialmente. Este desplazamiento del centro de gravedad del reparto de poderes, en perjuicio de los que ostentan fácticamente los órganos auténticamente supranacionales, como el Parlamento europeo o la Comisión, se está produciendo en los últimos años, con la consecuencia de proporcionar un argumento en contra de un aumento cualitativo de las competencias que los Estados miembros deben ceder a la Comunidad, aduciéndose que ésta adolece de un defecto de legitimidad democrática, puesto que el poder está, en definitiva, en órganos compuestos por representantes de los ejecutivos nacionales, que, por añadidura, deciden normalmente siguiendo la regla o el pacto de la unanimidad.

De esta manera, resulta que, cuando las competencias que se transfieren son de los Parlamentos, o de los Ejecutivos controladas por los Parlamentos, pasan otra vez a los Ejecutivos, coordinados en el seno de los órganos intergubernamentales comunitarios. Las Comunidades Autónomas podrán ver entonces el riesgo de que el alcance de su autonomía quede menos preservado cuando limita con los poderes comunitarios europeos que cuando limitaba con las competencias del Parlamento, donde se encuentran representadas, especialmente en la Cámara alta.

La distribución de funciones entre los poderes centrales y las Comunidades Autónomas en la ejecución de las disposiciones emanadas de la Comunidad Europea

Una cuestión aislable, y que merece un examen aparte por ser donde, en la práctica, se presentarán de manera más inmediata los problemas que pueden comportar una rebaja de los contenidos autonómicos, es la de la ejecución en el interior de los Estados miembros de las decisiones y normas dictadas por los órganos comunitarios europeos. Concurren aquí los poderes centrales y los poderes regionales, de tal forma que es preciso definir qué participación corresponde a unos y a otros en la ejecución de los actos comunitarios.

De un lado, el artículo 149,1,3º reserva a los poderes centrales del Estado la competencia exclusiva en materia de «relaciones internacionales». El Estado es, en efecto, el sujeto de Derecho Internacional, no teniendo, hoy por hoy esta personali-

dad internacional las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, es él el responsable del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones o compromisos internacionales, como ha subrayado nuestro Tribunal Constitucional en sus sentencias relativas a la competencia de las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana para otorgar licencias a emisoras de radiodifusión. De ahí parece deducirse que deban ser los órganos centrales del Estado los encargados de ejecutar los actos comunitarios europeos, puesto que una eventual inexecución o incumplimiento será imputable al Estado y no a las Comunidades Autónomas. En análogo sentido, una primera lectura del artículo 93 de la Constitución apunta a los órganos centrales del Estado: «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 (de competencias).»

De otro lado, la gran mayoría de los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas respectivas la competencia para ejecutar dentro de su territorio los tratados internacionales o sus disposiciones que afecten a las competencias que tiene reconocidas. Además, la Constitución y los Estatutos de autonomía asignan a las Comunidades Autónomas competencias de «gestión», «ejecución» y «desarrollo» en determinadas materias, o con respecto a concretas normativas básicas del Estado. De estos dos datos puede deducirse la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar los actos comunitarios en ciertos casos, pues, en primer lugar, la competencia para la ejecución de tratados internacionales, cuando es reconocida expresamente, puede extenderse a los actos emanados de los órganos instituidos por aquellos tratados, en virtud de competencias basadas en los mismos; y, en segundo lugar, cuando la Constitución y los Estatutos hablan de gestión, ejecución, desarrollo o normas adicionales con respecto a una normativa básica u ordenación general del Estado, debe entenderse que dichas facultades subsisten en los casos en que la legislación básica o la ordenación general estatales son sustituidas por normas o medidas de los órganos comunitarios europeos.

El problema no tiene trascendencia práctica con respecto a aquellos actos de la Comunidad Europea llamados *self executing*, esto es, actos susceptibles de ser ejecutados inmediatamente, sin que requieran medidas legislativas o administrativas para su aplicación. Si tiene, sin embargo, relevancia práctica con respecto a los actos *non self executing*, puesto que, si los primeros pueden y deben ejecutarse directamente tal cual han sido formulados, siendo entonces prácticamente lo mismo que se ejecuten por las autoridades centrales o por las autonómicas, los segundos necesitan disposiciones nacionales, normativas o administrativas, para su ejecución. Resulta entonces obvio que, en este último caso, cuyo ejemplo más característico parece ser, por definición, el de las «directivas» comunitarias, queda un margen dentro del cual la ejecución puede ser llevada a cabo de un modo o de otro, siendo, en consecuencia, relevante el determinar si quien dispone de ese margen es el poder central o los poderes regionales. Es en este segundo caso, pues, donde se plantea con toda su entidad el problema del posible despojo por parte de los poderes centrales de las competencias que han sido atribuidas a las Comunidades Autónomas.

Es evidente que la cuestión no se va a plantear, tras la entrada de España en la Comunidad Europea, como un tema nuevo en el contexto de ésta. Tenemos los casos de Bélgica y, sobre todo, de Alemania y de Italia, que muestran cómo, pese a las dificultades específicas que conlleva la situación, puede compatibilizarse la estructura compleja de un Estado, federal, regional o compuesto por Comunidades Autónomas, con su integración en la Comunidad Europea. Son especialmente inte-

resantes, al objeto que aquí nos ocupa, las experiencias de la República Federal Alemana y la de Italia.

En Alemania, la situación se ha resuelto con relativa facilidad, en relación con el caso italiano y con los problemas que presumiblemente se plantearán en el caso español. Ello es, en gran parte, debido a las peculiares características del sistema político, constitucional y administrativo alemán. De un lado, el artículo 24 de la Constitución de Bonn, en el cual se contempla la posibilidad de transferir poderes soberanos a una entidad de integración supranacional, ha sido interpretado en el sentido de que implica una renuncia a la exclusividad de los poderes federales en orden a la constitución y desarrollo de una comunidad de integración supranacional. De otro lado, el llamado principio de la «lealtad federal» o de la «fidelidad a la federación» (*Das Prinzip der Bundestreue*), principio no escrito que posibilita la dejación o la limitación de los poderes federales en favor de los *Länder*, y, en particular, el deber de éstos de cumplir, en el plano interno, las obligaciones internacionales de la Federación, da lugar a que, en este contexto de un federalismo cooperativo, que no sólo es el reglado en la Constitución, sino que se asume de un modo espontáneo en un clima donde las fricciones por la distribución de competencias entre el poder federal y los Estados federados no son nunca graves, los *Länder* pueden desempeñar un papel de mayor protagonismo en las relaciones exteriores, y, en particular, en el sistema comunitario europeo. De ahí que la opinión generalizada sea la de reconocer a los *Länder* competencias de ejecución de los actos comunitarios, en sentido contrario a una exclusividad del poder federal en esta materia (7), lo cual debe entenderse en función de la elasticidad en la distribución de competencias que permite el principio de la *Bundestreue*, y, también, del hecho de la escasa importancia que tiene en Alemania la administración federal periférica.

Más difícil ha sido la solución del tema en Italia, cuyo sistema regional es más próximo al español, si bien con una menor dosis de autonomía regional. La doctrina italiana ha seguido atentamente la evolución de las soluciones legales y jurisprudenciales acerca de la competencia, central o regional, para la ejecución de los actos comunitarios europeos. Es de destacar la importante y exhaustiva obra de Caretti, que estudia el problema dentro de su contexto global, constituido por las relaciones entre el Derecho comunitario europeo y la autonomía regional (8).

En síntesis, la mencionada evolución parte de una serie de Decretos de la Presidencia de la República promulgados en 1972, transfiriendo competencias a las regiones, pero reservando al Estado las competencias en materia de relaciones internacionales y con las Comunidades Europeas. Así, el artículo 4,b) del Decreto n.º 11 de 15 de enero de 1972 reservaba «la competencia de los órganos estatales en orden... a la aplicación de los Reglamentos, Directivas y otros actos de la Comunidad Económica Europea concernientes a la política de los precios y de los mercados, el comercio de los productos agrícolas y las intervenciones sobre las estructuras agrícolas». Se producía de este modo lo que algunos llamaron «explotación de las competencias regionales» (9), que, sin embargo, no fue considerada contraria a la Constitución italiana por el Tribunal Constitucional de este país, en su sentencia de 24 de julio de 1972, razonando en la misma que la atribución de facultades de aplicación de las normas comunitarias a las regiones sólo es posible si el Estado, que asume la responsabilidad del cumplimiento de dichas normas frente a la Comunidad, dispusiera de instrumentos frente a las regiones para asegurar la adecuada aplicación por éstas de las normas comunitarias europeas, lo que no ocurre en el ordenamiento italiano (10).

Las críticas de que fue objeto esta primera solución determinaron un cambio de orientación, pasando a admitirse la competencia de las regiones para dar ejecución por vía administrativa a la normativa comunitaria europea. Según esta nueva orientación, al Estado le correspondería tan sólo una función de vigilancia y coordinación de la actividad administrativa regional, al mismo tiempo que una función sustitutiva que autorizaría a los poderes centrales a intervenir en el caso de una inactividad de las instituciones regionales que supusiera el incumplimiento de normas comunitarias. Así se desprende de la Ley n.º 143 de 9 de mayo de 1975 para la actuación de determinadas directivas del Consejo de la CEE en materia agrícola, de la Ley n.º 382, de 22 de julio de 1975, relativa al ordenamiento regional y a la Administración pública, y de la Ley n.º 352, de 10 de mayo de 1976, asimismo para la actuación de una Directiva del Consejo de la CEE. Por su parte, el Tribunal Constitucional se pronunció también en forma favorable a la constitucionalidad de la primera de estas leyes, en su sentencia n.º 182 de 22 de julio de 1976.

Con ello cambiaba la solución italiana en cuanto a que pasó a admitirse la posibilidad de que las regiones ejecutaran los actos comunitarios supranacionales, cuando esta ejecución requería tan sólo actos de carácter administrativo, quedando sin resolver del todo la cuestión de la competencia de las regiones para el desarrollo normativo de los actos comunitarios europeos, en los supuestos en que la ejecución de los mismos requiriese tal desarrollo normativo previo.

Este último aspecto de la cuestión fue resuelto en el Decreto de la Presidencia de la República n.º 616 de 24 de julio de 1977, que reproduce en parte el contenido de disposiciones anteriores, añadiendo que las Directivas de las Comunidades europeas podrían ser ejecutadas en vía legislativa por las autoridades regionales, sobre la base de las normas de principio dictadas previamente por el Estado, mientras que las regiones podrían dictar directamente las normas legislativas de ejecución de los Reglamentos comunitarios. En todo caso, la función sustitutiva del Estado en la hipótesis de inactividad de las autoridades regionales, prevista ya para la ejecución por vía administrativa de los actos comunitarios, tiene, en lo que se refiere a la ejecución legislativa, un carácter preventivo, en virtud del cual no es preciso esperar a que se produzca la omisión por parte de las autoridades regionales (11).

Parece que la evolución de las soluciones italianas, que va desde 1972 hasta 1977, ha dejado la cuestión relativamente resuelta, sin que se hayan producido variaciones sustantivas desde esta última fecha, según se desprende de trabajos más recientes que se refieren fundamentalmente al proceso desarrollado entre 1972 y 1977 (12).

En cuanto a las posibles soluciones que permite el sistema español, cuando el problema se suscite en nuestro país, es preciso partir del verdadero alcance del art. 93 de la Constitución. En efecto, una lectura más atenta a este precepto básico admite la adopción de soluciones similares a las que, finalmente, se han impuesto en Italia. Porque, cuando se dice que corresponde a los poderes centrales «la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión», hay que reparar en que a la palabra cumplimiento se antepone la de garantía; no se dice que corresponde a los poderes centrales el cumplimiento, sino la garantía del cumplimiento; lo cual implica que la ejecución o cumplimiento de los actos comunitarios europeos puede ser de la competencia de las Comunidades Autónomas, en sus ámbitos respectivos, reservándose el Estado una función de «garantía», que implica las competencias necesarias para que pueda salvar su responsabilidad única en materia de obligaciones internacionales (13).

Los poderes centrales del Estado podrían, en el marco de esta función de garantía, promulgar leyes generales de armonización para el caso de que la ejecución de los actos comunitarios requiriera una actividad normativa previa a desarrollar por las Comunidades Autónomas; y ésto sólo en los supuestos que así lo requieran por un imperativo de uniformidad o por cualquier otra causa. Recuérdese que el sistema italiano prevee estas normas estatales «de principio» para la ejecución que han de llevar a cabo las regiones por vía legislativa de las Directivas comunitarias, no siendo necesarias estas normas de principio para la ejecución, también por vía legislativa, de los Reglamentos. Tal posibilidad cabe perfectamente en la hipótesis, contemplada en el art. 150,3 de nuestra Constitución, donde se faculta al Estado para que dicte «leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas».

Por otra parte, la función de garantía que queda reservada al Estado en el art. 93 de la Constitución comprende competencias de ejecución directa en caso de inactividad o pasividad de las Comunidades Autónomas respecto a su deber de cumplimiento de los actos comunitarios europeos, en cuyo supuesto podrá también procederse, en su caso, a la adopción, por los poderes centrales, de las medidas necesarias para obligar a la o las Comunidades Autónomas al cumplimiento forzoso de los actos comunitarios en cuestión. Todo lo cual tiene igualmente su cobertura constitucional en el art. 155 de la Constitución española, que ampara tanto las medidas encaminadas al cumplimiento forzoso como la actividad supletoria del Estado en los casos de pasividad por parte de las Comunidades Autónomas.

Papel del espacio político regional en el contexto de la integración europea. Competencias de las Comunidades Autónomas relativas a la adhesión y a su ulterior participación en los mecanismos de adopción de decisiones dentro de la Comunidad Europea

De lo dicho hasta aquí se deduce que el ingreso de España en el Mercado Común va a suponer progresivamente una reducción del contenido competencial de las autonomías españolas. Esta reducción sería mejor tolerada y no atentaría contra la construcción del Estado de las Autonomías que se está llevando a cabo si se diera a las Comunidades Autónomas la posibilidad de un mayor protagonismo, primero en las negociaciones de adhesión de España a la Comunidad europea y, una vez producida ésta, en los propios procesos que conducen a la decisión de los asuntos comunitarios europeos.

No es preciso para ello llegar al extremismo de los que quieren abatir al Estado, hablando, en su sentido más radical, de la «Europa de las regiones», expresión que contrapondría a la de la «Europa de las patrias o de los estados» que se atribuye al general De Gaulle (14). Se dice, desde aquellos presupuestos ideológicos y políticos, que el nacionalismo, en la acepción más peyorativa del término, propicia las rivalidades y los enfrentamientos que han dado lugar a una Europa dividida y asolada por continuas guerras. A este respecto, se recuerda que Europa se encontraba más integrada bajo instancias de poder globalizadoras, como el Imperio o el Pontificado, antes de la aparición del Estado moderno, que cuando éste surgió anulando o asimilando en su seno unidades políticas de más pequeñas dimensiones. Desde este punto de vista, resultaría más fácil lograr la integración supranacional de Europa a partir de un cúmulo de entidades regionales europeas que a partir de los Esta-

dos nacionales. Al argumento de que no parece lógico forzar la división cuando de lo que se trata es de unir, y, en este sentido, parecería más razonable aprovechar la integración que ya se ha efectuado en las grandes áreas estatales, antes que volver a la atomización, se contraponen la consideración de que se consigue una mezcla, o una integración, más homogénea y compacta entre conjuntos de pequeñas partículas que entre conjuntos de piezas de mayores dimensiones. Según este razonamiento, habría que triturar al Estado, que ya ha dado muestra de su incapacidad y resistencia para entrar en una Europa integrada, y construir ésta a partir de las porciones más pequeñas en las que quedarían divididos los Estados europeos, menos celosas de una soberanía que constituye la mayor parte de las veces el principal obstáculo a la integración.

Para los que sustentan esta concepción, la región constituye el espacio natural que es capaz de borrar las fronteras políticas artificiales de los Estados europeos, facilitando la integración de Europa. «En una época —dice Paul Romus— en la que algunos nacionalismos son tanto más frenéticos cuanto cada vez menos justificados, es satisfactorio constatar que una cierta dimensión de la vida económica y social escapa a la concepción frecuentemente agresiva de la patria. El camino a la Europa unida pasa por las regiones. Desde otro punto de vista, las regiones aparecen como verdaderos puentes tendidos a través de Europa para facilitar su construcción. Las Comunidades europeas al romper las fronteras económicas, van a permitir a las verdaderas regiones naturales reconstituirse, después de haber sido cortadas desde siglos, sino desde siempre, por fronteras políticas. Estas regiones existen por los datos de la geografía o de la economía, pues comparten los mismos recursos, son las ribereñas de un mismo río, o se completan mutuamente. El Sarre y la Lorena, los Alpes franceses y el Piamonte, los Flandes belga, francés y holandés, las regiones ribereñas del Mosa, tienen por títulos diversos, un carácter regional o interregional que podría revelarse más potente que las construcciones, a veces artificiales, de la política. Lejos de representar un paso atrás en tanto que concepción espacial más pequeña que los Estados, el renacimiento de las regiones constituye, al contrario, un paso adelante hacia la construcción de Europa, hasta aquí frenada por los nacionalismos. Ciertas regiones no son en efecto viables más que en un marco europeo...» (15).

Si de la óptica eminentemente política pasamos a un planteamiento del tema en su vertiente económica, tal vez esta excesiva acentuación del regionalismo en Europa tropezara con graves obstáculos. En efecto, la abolición de las barreras estatales y la profundización en las libertades de circulación de personas, mercancías, capitales y servicios, que va implícita en el avance de la integración europea, lleva a la agudización de los desequilibrios regionales, ya existentes en el seno de los Estados miembros y, por tanto, en el conjunto de la Europa comunitaria. A mayor y más efectiva libertad de circulación, los factores de producción afluirán a las regiones más ricas y con mejores perspectivas de rentabilidad desde las más pobres, agrandándose las distancias entre unas y otras.

Por eso, el proyecto de «Unión Económica Monetaria», previendo esta consecuencia lógica de un mayor grado de integración, establecía como una de sus piezas clave un sistema tendente a corregir los desequilibrios regionales. A este fin va dirigida la Política Regional comunitaria europea, tema objeto de una ponencia aparte dentro de este Coloquio, la cual ha sido concebida de un modo complementario y coordinado con las políticas regionales que, a su vez, llevan a cabo los Estados miembros, y que, si bien no ha dado todavía los frutos esperados, revela, al menos, la

preocupación comunitaria por el problema, que para España es de una gran trascendencia, dada la situación relativa de la mayoría de las regiones españolas respecto a las de la Comunidad Europea (16).

La exacerbación del regionalismo o la reacción ante la inoperancia de las políticas regionales comunitarias o nacionales, en la medida en que condujesen a una potenciación de las competencias económicas de las regiones, Estados federados o Comunidades Autónomas, incompatible con la creación de un espacio económico unificado en la Europa comunitaria, y a un traslado de las barreras estatales al nivel regional, para proteger así a las regiones más desfavorecidas del flujo de los factores de producción que las empobrecería más en favor de las más ricas, no sólo atentaría contra las libertades de circulación, tanto nacionales —reconocidas en las Constituciones de los Estados miembros— como también en el plano de la Comunidad Europea, sino que comportaría una mayor fragmentación de los espacios económicos contraria al desarrollo y al nivel de empleo.

Pero no son sólo consideraciones económicas las que militan en contra de una concepción extrema de la llamada «Europa de las regiones». Existen, además, razones político-jurídicas, en virtud de las cuales, el Estado, a pesar de su crisis actual, sigue existiendo con una subjetividad internacional que desplaza a la que puedan pretender las entidades políticas subestatales. Y ésto es todavía así sin que sea previsible, ni siquiera a largo plazo, su desaparición. Son los Estados los miembros de la Comunidad Europea. Únicamente ellos son los responsables de las obligaciones que contrajeron al subscribir los Tratados fundacionales de París y de Roma. Las regiones, Estados federados o, en su día, las Comunidades Autónomas no participan, salvo algún caso aislado y de mínimo relieve, en los órganos de la Comunidad Europea.

Esto no quiere decir, sin embargo, que no pueda y deba darse un protagonismo relevante y no meramente consultivo e informativo a las Comunidades Autónomas en los asuntos que les afecten en el seno del sistema comunitario europeo y, para el caso de España, en la determinación de la postura negociadora en las partes del Acta de adhesión que conciernan particularmente a una Comunidad Autónoma o a los problemas comunes de todas ellas como tales.

En cuanto a este último aspecto ni la Constitución ni los Estatutos de autonomía dan una base para la intervención efectiva de las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales que les conciernan. Al contrario de lo que ocurre en otros Estados complejos, donde incluso se reconoce competencia a las entidades políticas subestatales para la celebración formal de determinados tratados (17), los Estatutos de autonomía en España, extremadamente respetuosos con la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, sólo llegan a reconocer el derecho de las Comunidades Autónomas a ser «informadas» de la elaboración de los tratados que afecten a materias de su específico interés, habiendo prevalecido esta fórmula sobre la que figuraba en los proyectos, en virtud de la cual, las Comunidades Autónomas serían «oídas» en la negociación de estos tratados. Evidentemente, no es lo mismo una información, que puede ser *a posteriori* o sobre hechos consumados, que un derecho a ser «oída», aunque el informe o la voluntad de la Comunidad Autónoma no sea vinculante. Pero este último derecho que, aún y todo, supone una tenue intervención en las Comunidades Autónomas pareció demasiado a las mayorías que prevalecieron en la redacción de los Estatutos.

Únicamente en el Estatuto de autonomía de Canarias, y haciendo específica re-

ferencia al ingreso de España en la Comunidad Europea, se establece, en su artículo 45, que: «2. En el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales, en las negociaciones correspondientes se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional el régimen especial de Canarias. — 3. El régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros.» Disposición que tiene su razón de ser en la especial incidencia que tendría la adhesión de España a la Comunidad Europea sobre el régimen aduanero especial del Archipiélago Canario, contemplado en la Disposición adicional tercera de la Constitución («La modificación del régimen económico y fiscal del Archipiélago Canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso el órgano provisional autonómico»). Como puede verse, pese a marcar un techo más alto que los restantes Estatutos, tampoco se trata aquí de un informe vinculante para el Gobierno.

De hecho, no obstante, las Comunidades Autónomas han podido hacer oír su voz en la mayoría de los casos, negociando con el ejecutivo central los puntos de la postura negociadora española que les afectan de un modo específico. Otra cosa es, el grado en que se ha tenido en cuenta la postura o los intereses manifestados por parte de las Comunidades Autónomas.

Este grado depende de razones de conveniencia u oportunidad política, ante la ausencia de unas facultades o competencias reconocidas legalmente.

Sería, por ello, muy conveniente que las Comunidades Autónomas tuvieran una apoyatura jurídica que articulara una participación eficaz en las relaciones exteriores del Estado relativas a la Comunidad europea, sin merma, lo cual es perfectamente posible, de la competencia exclusiva de los poderes centrales en materia de relaciones internacionales, reconocida en el artículo 149,1,3 de la Constitución. En este sentido, dice Remiro Brotons que: «Al hablar de *participación* no se trata ahora de afirmar el *ius ad tractatum* de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias exclusivas. Tampoco de introducir la más modesta pretensión —sobre cuyas ventajas e inconvenientes podría reflexionarse en el futuro— de permitir a las Comunidades Autónomas concluir acuerdos amparados por un tratado-marco entre España y un Estado extranjero sobre materias que son objeto de las competencias regionales. Se trataría de algo diferente: establecer la representación regional en la negociación de los tratados y en la elaboración de otras normas derivadas que conciernan intereses específicos de una Comunidad Autónoma y condicionar su conclusión a la aprobación de ésta. Si se desea evitar la aparición de asilvestradas diplomacias paralelas será necesario integrar los intereses regionales en los órganos centrales de la Administración exterior del Estado, en las misiones especiales, en las delegaciones a Conferencias internacionales...» (18).

Un criterio similar, que hemos defendido en otro lugar (19), debe desarrollarse distinguiendo las dos vertientes de una tal participación: directa o indirecta. La participación indirecta, la más viable, se instrumentaría sobre la base de cauces o vías para que las Comunidades Autónomas contribuyeran a la formación de la voluntad del Estado, en el plano exclusivamente interno, que luego sería expresada y defendida en el plano internacional por las representaciones y delegaciones del poder central, sin intervención de representantes de las Comunidades Autónomas.

La participación directa plantea mayores problemas, sobre todo si se lleva a cabo de un modo independiente y no coordinado con la diplomacia central del Estado.

Pero nada impide que en las delegaciones estén presentes representantes de las Comunidades Autónomas, y que participen en las negociaciones cuando se aborden cuestiones de su específico interés. Si esto no se organiza, y puesto que es un hecho la existencia de contactos directos en Bruselas de representantes de determinadas Comunidades Autónomas con órganos comunitarios, se corre el peligro, como apunta Remiro, de una falta de coordinación, y, paralelamente, de un defecto de fuerza y firmeza monolítica en la negociación por parte de España de las condiciones de su ingreso en la Comunidad Europea.

Lo mismo puede decirse, *mutatis mutandis*, con respecto, no al tratado de adhesión, sino a la participación de las Comunidades Autónomas en la definición de la postura española en el seno de los órganos comunitarios, una vez se produzca el ingreso de España en la Comunidad. El efecto directo y la primacía de los actos comunitarios derivados dentro de las Comunidades Autónomas, incluso en aquellas materias que han sido atribuidas a su competencia, puede ser mal aceptado por éstas si se las deja totalmente al margen de la elaboración de las posturas del ejecutivo central dentro de los órganos comunitarios, cuando éstos han de adoptar acuerdos que afecten directamente a las materias de la competencia de las Comunidades Autónomas.

Una participación directa de éstas en los órganos comunitarios es, hoy por hoy, difícil, aunque se tiende hacia ella, especialmente en órganos cuya actividad se proyecta fundamentalmente, como el Comité de Política Regional. A medida que esta tendencia vaya avanzando y consiguiendo logros efectivos, se podrá hablar de una presencia real de las regiones en la Europa comunitaria.

Pero, mientras tanto ésto no ocurra, las regiones, Estados federados o Comunidades Autónomas pueden participar indirectamente en los mecanismos de decisión dentro de la Comunidad europea, a través de sus Estados respectivos. De esta manera se evitaría el recelo o la reticencia a la hora de dar efecto directo y primacía a los actos comunitarios que afectasen a los intereses de las Comunidades Autónomas y se enmarcasen en el ámbito de las competencias que tienen conferidas, reticencia que es tanto mayor cuanto que las competencias transferidas a la Comunidad eran, muchas de ellas, de la titularidad de las Cámaras legislativas, o controladas por éstas, pasando a órganos intergubernamentales comunitarios compuestos por representantes de los ejecutivos nacionales.

De ahí que sea conveniente, de un lado instaurar un procedimiento de control parlamentario de la política que despliega el ejecutivo en el seno de los órganos comunitarios europeos; control que no debiera limitarse a un seguimiento y, en su caso, censura *a posteriori*, sino que, como se hace en otros países miembros de la Comunidad, debería incluir un control *a priori*, que significaría la posibilidad del Parlamento de orientar la conducción de la política que lleva a cabo el ejecutivo en el contexto de los órganos comunitarios europeos. Las Comunidades Autónomas, tendrían así un primer cauce de participación a través de las Cámaras y, especialmente, del Senado.

De otro lado, existe también la posibilidad de que las Comunidades Autónomas cooperen con los órganos correspondientes del poder ejecutivo central en la definición de las posturas que han de mantener en el seno de los órganos comunitarios europeos, cuando estas posturas se refieren a acuerdos que inciden directamente sobre las competencias de las Comunidades Autónomas.

En esta línea de actuación, que, aunque no está prevista en la Constitución ni en los Estatutos, puede regularse sin contradicción alguna con aquellos, incluso me-

dante simples Ordenes Ministeriales o modificando los Reglamentos de las Cámaras, el problema más difícil es el de la obligatoriedad o carácter vinculante de los informes o manifestaciones de voluntad de las Comunidades Autónomas cuando se trata de asuntos de su competencia. La solución podría ser un reflujo del propio sistema establecido en el Título VIII de la Constitución: el de las competencias compartidas o concurrentes. Siguiendo ese principio general, las Comunidades Autónomas podrían intervenir activamente en la formación de las posturas que el ejecutivo central llevaría luego a los órganos comunitarios dentro del marco de la política general del Estado en el contexto de la Comunidad Europea, y siempre en los asuntos de su competencia con las mismas limitaciones que se encuentran en el plano interno, derivadas de ordenaciones generales, leyes básicas, etc. del Estado. Con este sistema se respetarían a la vez las competencias de las Comunidades Autónomas y la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. Claro está que esta idea ha de ser desarrollada pormenorizadamente y que, por sí misma, no resuelve del todo y con absoluta precisión el problema de la vinculatoriedad del informe o de la manifestación de voluntad de una Comunidad Autónoma en su participación para la definición de la postura del ejecutivo en los asuntos que la conciernan dentro de los mecanismos de adopción de decisiones existentes en la Comunidad Europea. Pero se trata de una pauta para afrontar este problema que puede ser fecunda en consecuencias.

Consideraciones finales

De lo anteriormente dicho se desprende que la antítesis aparente entre integración supranacional europea y fragmentación interna no conduce tanto a impedir u obstaculizar la integración supranacional como a deshacer en parte lo que se haya avanzado por el camino de las autonomías. Es decir, el efecto inmediato de la integración de un Estado de estructura compleja en una organización de integración supranacional es más bien el de una merma en las competencias de las entidades políticas subestatales que el de un atentado a la integración supranacional progresiva que se presente.

Para resolver la antítesis, el único camino viable que conduce a un mantenimiento, más que del contenido, del sentido de las autonomías regionales, es el de potenciar el papel y el protagonismo de las regiones, Estados federados o Comunidades Autónomas en el contexto de la integración supranacional. Para ello no es preciso apelar a una idea de «la Europa de las regiones», que supusiera la desaparición o el progresivo desmantelamiento del Estado. Frente a una concepción maximalista de la «Europa de las regiones» cabe otra que les asigne una misión y unas funciones, permitiendo la coexistencia de Estado y regiones en el conjunto de una Europa integrada, sobre la base de una participación creciente de las regiones en el proceso de formación de las decisiones comunitarias que les conciernan.

Y esto es posible, no sólo en el estadio actual de la integración europea —la mejor prueba de ello es el caso de la República Federal Alemana, donde la compatibilidad entre los dos fenómenos se preserva sin que existan prácticamente fricciones—, sino también en el momento en que se alcance la meta final de la integración europea. Evidentemente las interferencias y las contradicciones serán menores ahora, cuando la construcción del Estado de las autonomías no está del todo consumada y cuando el progreso hacia la integración europea atraviesa un punto

muerto, en el que la crisis económica mundial y la insolidaridad entre los Estados miembros que pretenden defenderse de aquella encerrándose en actitudes *colbertistas* de falta de cooperación, traen consigo una «ralentización» del flujo de competencias de los Estados miembros a la Comunidad, cuyas políticas comunes están todavía muy distantes del salto cualitativo en la supranacionalidad del que puedan derivar importantes poderes de acción en detrimento de la soberanía de los Estados miembros. En esta situación, efectivamente, existen menos posibilidades de choque entre las dos corrientes de competencias en sentido opuesto: hacia la Comunidad Europea y hacia las Comunidades Autónomas. Pero, superado este *impasse*, la pugna entre la estructura compleja del Estado y su calidad de miembro de una entidad de integración supranacional tampoco tiene por qué producirse si se reconoce a las regiones un papel relevante dentro de la futura Europa integrada.

- (1) En este sentido, ha dicho Ralf DAHRENDORF que, en la división del trabajo nacional-universal interfieren dos factores: Por una parte, coexisten problemas que desbordan al Estado, pero que todavía no pueden ser abordados por instancias universales, encontrando su espacio adecuado en integraciones de Estados que se llevan a cabo en regiones geográficas determinadas; por otra parte existe «el descubrimiento de que aquellos entes comunes que denominamos naciones están demasiado alejados de lo particular y de sus necesidades para tenerlos debidamente en consideración, especialmente para hacer partícipe suficientemente al hombre en las decisiones. En muchos países se observan huellas de una tendencia que en Inglaterra se llama *devolution* y que consiste en el retroceso a unidades políticas más pequeñas que la nación. Podrían ser las regiones (Länder, cantones, departamentos), como también unidades de otro género, tales como las grandes industrias, universidades, grupos sociales.» (*En defensa de la unión europea*, Ed. Tecnos, trad. español de Hildegard Weber, Madrid, 1976, pág. 24.)
- (2) *Journal Officiel des Communautés Européennes (JOCE)*, n.º C 28, de 27 marzo, 1971.
- (3) Resol. de 17 de noviembre de 1978 (*JOCE*, n.º C 296, de 11 diciembre, 1978).
- (4) GARCIA DE ENTERRIA, E.: *Estudio preliminar*, a la obra colectiva «La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española», Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, especialmente págs. 24-31.
- (5) CASANOVAS Y LA ROSA, O.: *Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades europeas*, en «El Derecho de la Comunidad Europea», Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, pág. 80.
- (6) PESCATORE, P.: *Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne*, en «Cahiers de Droit Européen», 1974, n.º 5, págs. 499-514; MORVIDUCCI, C.: *Il Parlamento italiano e la Comunità Europea*, Ed. Giuffrè, Milán, 1979.
- (7) *Vid. IPSEN: Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, en «Probleme des Europäischen Rechts» (Festschrift für Walter Hallstein), Frankfurt, 1966, pág. 264 y ss.
- (8) CARETTI, P.: *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Ed. Giuffrè, Milano, 1979, especialmente, págs. 251-327.
- (9) *Vid.* Las manifestaciones a este respecto de A. PREDIERI, recogidas en la crónica de PALAIA, N.: *Regioni, programmazione e Comunità europee*, en «Riv. di Diritto Internazionale Privato e Processuale», 1973, pág. 621.
- (10) Texto de la sentencia en «Riv. di Diritto Internazionale», 1973, pág. 828. *Vid.*, además, GAJA, G.: *L'attuazione delle direttive comunitarie in materia agricola fra Stato e Regioni*, en «Riv. di Diritto Internazionale», 1975, pág. 217.
- (11) CARETTI: *Ob. cit.*, págs. 305 y ss. Sobre el mismo tema, *Vid.*, también, los artículos de STARACE: *L'attuazione in via legislativa della normativa comunitaria nelle materie di competenza regionale*, y de GAJA: *Competenze statali e regionali per l'attuazione delle direttive comunitarie: punto e a capo*, en «Riv. di Diritto Internazionale», 1977, págs. 394-397 y 829-831, respectivamente.
- (12) *Vid.*, por ejemplo, los estudios de D'ONOFRIO, F.: *Aspectos constitucionales concernientes a las relaciones entre las regiones y la CEE en Italia*, y de SEPE, O.: *La relación entre las regiones italianas y las Comunidades Europeas: las instituciones y la organización*, en «Documentación Administrativa», n.º 198, Madrid, abril-junio 1983, págs. 5-18 y 19-27, respectivamente.
- (13) Optando también por esta segunda lectura del inciso final del art. 93 de la Constitución, *Vid.*, PELAEZ MARON, J.M.ª: *Las Comunidades Autónomas ante el orden comunitario europeo*, en «Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional», Santiago de Compostela, 1982, págs. 100 y 101.
- (14) JOUVE, E.: *Le général De Gaulle et la construction de l'Europe (1940-1966)*, t. I, París, 1967, pág. 49. La concepción del general De Gaulle de una Europa «formada de naciones indestructibles», que «no es cuestión de poder fundirlas» (*Loc. cit.*, pág. 42), es evidentemente contraria a la idea de la «Europa de las regiones».
- (15) ROMUS, P.: *Expansion économique régionale et Communauté européenne*, Ed. A.W. Sythoff, Leyde, 1958, pág. 337.
- (16) La política económica regional europea desde las perspectivas del País Vasco, de Andalucía y de Cataluña ha sido estudiada por GARCIA CRESPO, M. (págs. 234-256), VALLES FERRER, J. (págs. 257-274) y MIRALLES MIRA, F. (págs. 275-289), respectivamente, en «Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz», 1983, Ed. Universidad del País Vasco.
- (17) Una panorámica del Derecho comparado sobre la materia, en REMIRO BROTONS, A.: *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas*, en «Estudios sobre la Constitución española del 78» ed. preparada por Manuel Ramírez, Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 1979, págs. 355-360.
- (18) REMIRO BROTONS, A.: *Art. cit.*, págs. 375 y 376.

- (19) RUILOBA SANTANA, E.: *Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo*, en «La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías... (cit.)», Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, págs. 429-432.

La libre circulación de personas en la Comunidad Europea y las competencias de las Comunidades Autónomas

Victoria Abellán Honrubia

I. Concepto y contenido jurídico de la libre circulación de personas en la CEE.

1. Ideas generales. Delimitación de competencias entre los Estados miembros y las Instituciones Comunitarias.
2. La libre circulación de trabajadores.
 - a) *ámbito de aplicación personal y material*
 - b) *acceso al empleo y condiciones de trabajo*
 - c) *régimen de seguridad social*
3. Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios.
 - a) *delimitación de los términos «establecimiento» y «servicios» en TCEE.*
 - b) *ámbito de aplicación personal y material*
 - c) *contenido jurídico del derecho de establecimiento y prestación de servicios*

II. Competencias de las Comunidades Autónomas respecto a la libre circulación de personas.

1. Aspectos generales.
2. Distribución del contenido material de la libre circulación de personas entre los distintos tipos de competencias de la Comunidad Autónoma.
 - a) *competencias exclusivas: derecho de establecimiento y libre prestación de servicios.*
 - b) *competencias compartidas: régimen de la seguridad social.*
 - c) *competencias de ejecución: legislación laboral.*

III. Consideraciones finales. Posibles consecuencias de las normas comunitarias sobre las competencias de las Comunidades Autónomas.

1. Aplicación del derecho comunitario.
2. Colaboración de las administraciones nacionales entre sí y con las Instituciones Comunitarias.

La presente ponencia trata de plantear las grandes líneas de cómo las competencias de las Comunidades Autónomas pueden verse afectadas por la aplicación en España de las normas comunitarias relativas a la libre circulación de personas. Para ello es necesario precisar de un lado, el contenido de la libre circulación de personas en el TCEE y el carácter de las competencias comunitarias en la materia (esto es, la delimitación entre las competencias de los Estados miembros y las de la CEE) y de otro lado, ver qué competencias transferidas por el Estado a las Comunidades Autónomas se refieren a la libre circulación de personas en el sentido del TCEE, y qué carácter tienen las competencias transferidas (delimitación entre las competencias del gobierno central y de las Comunidades Autónomas).

En este sentido mi exposición se centrará en tres puntos:

- I. Concepto y contenido jurídico de la libre circulación de personas en el TCEE.
- II. Competencias de las Comunidades Autónomas en relación a la libre circulación de personas contenida en el TCEE.
- III. Consideraciones finales: posibles consecuencias de las normas comunitarias sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de libre circulación de personas.

I. CONCEPTO Y CONTENIDO JURÍDICO DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN EL TCEE

1. Aspectos generales

En el Tratado de Roma, la libre circulación de personas — regulada en su Parte II, título III—, está directamente conectada con el desarrollo de una actividad económica en el interior de la Comunidad, bien sea el trabajo asalariado (libre circulación de trabajadores), bien el desempeño de una actividad empresarial, o de la actividad desarrollada por los trabajadores autónomos, o el ejercicio de las profesiones liberales (derecho de establecimiento y libre prestación de servicios). Es decir, el concepto comunitario de libre circulación de personas hace referencia a aquellas personas cuyo desplazamiento está motivado por la realización de una actividad económica.

De aquí que bajo el concepto de libre circulación de personas, el TCEE incluya dos tipos diferentes de medidas: a) las dirigidas a eliminar todos los obstáculos a la entrada, salida y permanencia de los nacionales de cualquier Estado miembro de la Comunidad en el territorio de otro Estado miembro, y b) las tendientes a asegurar que esos nacionales de cualquier Estado miembro, podrán acceder a ejercer libremente una actividad económica (asalariada o no asalariada) en el territorio de otro Estado miembro.

Desde la perspectiva de la distribución de competencias entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, cabe también distinguir entre las medidas que afectan a la entrada, salida o permanencia en el territorio de un Estado miembro, y las que se refieren al acceso o ejercicio de una actividad económica.

En relación a las medidas sobre eliminación de los obstáculos a la entrada, permanencia o salida del territorio de los Estados miembros a los efectos del ejercicio de una actividad económica, cabe observar que las normas comunitarias (Reglamentos o directivas del Consejo o de la Comisión) dejan escaso margen para el ejercicio de la competencia de los Estados miembros en la materia. La única excepción que a las mismas pueden oponer es la adopción de disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas especiales para extranjeros que estén justificadas por razones de orden público, seguridad pública, salud pública; e incluso estas medidas deben adoptarse conforme a los criterios establecidos comunitariamente en virtud de las competencias de coordinación de legislaciones atribuidas a las instituciones comunitarias (1).

Sin embargo, respecto a las condiciones de acceso y ejercicio de la actividad en los distintos sectores económicos, la competencia sigue estando en manos de los Estados miembros; es cada Estado quien establece las condiciones que reglamentan el acceso y ejercicio de las actividades económicas dentro de su territorio. Las competencias de las instituciones comunitarias en la materia se limitan a asegurar el principio de la igualdad de trato con el nacional, y que las condiciones de acceso y ejercicio de cada actividad sean equivalentes a nivel de toda la Comunidad.

Hechas estas consideraciones generales respecto al contenido y a la distribución de competencias sobre la libre circulación de personas conforme al TCEE, paso a examinar separadamente la libre circulación de trabajadores, y el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios.

2. La libre circulación de trabajadores

El régimen jurídico aplicable a los trabajadores migrantes de los Estados miembros en el interior de la Comunidad, encuentra su regulación básica en los artículos 48 a 51 del TCEE. En estos artículos se señalan tres vías diferentes de acción comunitaria tendentes a la formación de un mercado único de trabajo, y que implican distinto grado de compromisos asumidos por los Estados miembros: a) la eliminación de los obstáculos a la entrada, permanencia y salida de los Estados miembros con objeto de responder a una oferta efectiva de empleo, y la abolición de cualquier discriminación por razón de nacionalidad respecto a las condiciones de trabajo (arts. 48 y 49); b) el intercambio de trabajadores jóvenes favorecido por los Estados miembros en el marco de un programa común (art. 50); y c) el establecimiento de un régimen coordinado de seguridad social a nivel comunitario (art. 51).

De estas vías, yo sólo me referiré a las cuestiones que afectan al acceso y a las condiciones de trabajo, y al régimen de seguridad social, dado que las relativas a la entrada, permanencia o salida del territorio, o al establecimiento de un programa común para el intercambio de trabajadores, escapan al objeto de la presente ponencia. Una cuestión previa, sin embargo, es abordar la delimitación del ámbito de aplicación personal y material de las disposiciones comunitarias.

a) *Ámbito de aplicación personal y material*

En principio, el TCEE se refiere a cualquier tipo de trabajo asalariado excepto la ocupación de un empleo en la administración pública; y sus beneficiarios son todos los trabajadores asalariados de todos los sectores de la producción y el intercambio nacionales de un Estado miembro que trabajen en otro Estado miembro, exceptuándose los trabajos cualificados de la siderurgia y del sector nuclear cuyo régimen se rige por los Tratados de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de Energía Atómica. En virtud del Reglamento del Consejo 1612/68 (2) y de la Directiva del Consejo 68/360 (3), los beneficios de la libre circulación de trabajadores se extienden también al cónyuge y descendientes menores de 21 años que estén a cargo del trabajador migrante, así como a sus ascendientes y los de su cónyuge que estén a su cargo (4).

La cuestión clave para delimitar el ámbito de aplicación personal y material de las normas del TCEE sobre libre circulación de trabajadores es la interpretación de qué se entiende por «trabajador asalariado» o por «trabajo asalariado», ya que el TCEE no define estos términos. Una primera aproximación nos la da el Reglamento 1612/68 del Consejo que incluye en dicho término tanto a los trabajadores permanentes, como a los de temporada y a los fronterizos; pero la concreción de estas nociones, no puede remitirse a las legislaciones de los Estados miembros, dado que son nociones con un contenido comunitario y deben en consecuencia ser interpretadas conforme a los principios del orden jurídico de la Comunidad. En este sentido, el TJCE entiende que, en la medida en que se refieren al ámbito de aplicación de una de las libertades básicas del TCEE, no pueden ser interpretadas restrictivamente; observándose así en consecuencia, una clara tendencia a ampliar el ámbito de aplicación personal de las normas de libre circulación de trabajadores mediante una noción muy amplia de trabajo o trabajador asalariado.

Así pues, y como criterio genérico, la sentencia recaída en el asunto Unger (5), asimiló la noción de trabajador asalariado al hecho de estar afiliado a la seguridad social de un Estado miembro de la Comunidad «incluyendo a las personas que, afiliadas en un principio obligatoriamente a la Seguridad Social en calidad de «trabajadores» han sido después, en tanto que tales y debido a la eventual recuperación de su actividad de trabajador, admitidas a beneficiarse de un seguro voluntario de derecho interno regido por principios análogos a los de la seguridad obligatoria». Y en la sentencia sobre el asunto Levin (6) el Tribunal extendió la noción de trabajador asalariado al trabajo a tiempo parcial aunque eventualmente sea generador de rentas inferiores a la cuantía que se considera mínima como remuneración en el sector de actividad de que se trate; en opinión del Tribunal «la noción de trabajadores y actividad asalariada debe ser interpretada de manera que las normas sobre libre circulación de trabajadores se refieran igualmente a las personas que no ejercen o no dejen ejercer nada más que una actividad asalariada a tiempo parcial y cuya remuneración por ello sea inferior a la mínima garantizada en ese sector», excluyéndose sólo aquellas «actividades tan reducidas que se presentan como puramente marginales o accesorias».

b) *Acceso al empleo y condiciones de trabajo*

Como ya he indicado, la reglamentación del acceso al empleo y de las condiciones de trabajo es competencia de cada Estado miembro. La única obligación que el Tratado de Roma implica es que dicha reglamentación se aplique por igual —sin

posibilidad de discriminación— a los trabajadores asalariados nacionales y a los trabajadores asalariados procedentes de los otros Estados de la Comunidad.

La norma comunitaria básica actualmente aplicable en la materia es el ya citado Reglamento del Consejo 1612/68 relativo a la libre circulación de trabajadores de la Comunidad. Las disposiciones de este Reglamento suponen la consagración del principio general de prioridad del mercado común de trabajo frente al principio —propio de las administraciones estatales de prioridad del mercado nacional de trabajo; ello se hace conjugando a un tiempo el principio de igualdad con el nacional (Parte I del Reglamento), y el funcionamiento de los mecanismos comunitarios adecuados que posibiliten la puesta en contacto de las ofertas y demandas de trabajo existentes en el interior de la Comunidad cualquiera que sea el Estado miembro donde éstas se produzcan (Partes II y III del Reglamento), a los que nos referiremos en el último apartado de esta ponencia.

La formulación y concreción del principio de igualdad con el nacional en relación al *acceso al trabajo* asalariado se expresa fundamentalmente a través de los dos puntos siguientes (arts. 1 a 6 del Reglamento):

—Todo nacional de un Estado miembro, cualquiera que sea el lugar de su residencia, tiene derecho a acceder a una actividad asalariada y a su ejercicio dentro del territorio de un Estado miembro, conforme a las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas que rigen el empleo de los trabajadores nacionales en ese Estado. Esto supone, de manera especial, un *trato igualitario* en cuanto a la prioridad para el acceso al puesto de trabajo y a las posibilidades de conclusión y ejecución de los contratos de trabajo.

—No son aplicables a los nacionales de los Estados miembros las disposiciones legislativas, reglamentarias, o administrativas que tengan por efecto un trato discriminatorio con el nacional; esto afecta sobre todo a las condiciones especiales de reclutamiento de mano de obra extranjera y al establecimiento de contingentes de inmigración o de empleo en determinadas regiones o ramas de la producción.

En cuanto a las *condiciones de trabajo* de los extranjeros comunitarios, el principio general es el de su asimilación con los trabajadores nacionales del Estado miembro donde realice su actividad. La aplicación de este principio implica la igualdad con el nacional respecto a:

—el acceso al empleo, la elección de empleo, el salario, el despido, la readaptación profesional, o el reempleo si el trabajador se hubiese quedado en paro. Siendo nula de pleno derecho cualquier cláusula del contrato de trabajo individual o colectivo que establezca discriminación en la materia;

—los beneficios sociales y fiscales, así como los relativos a la enseñanza en escuelas profesionales y centros de readaptación profesional;

—la afiliación a los sindicatos y el ejercicio de los derechos sindicales incluido el derecho de voto y el de ser elegido en los órganos de representación de los trabajadores en la empresa;

—los beneficios en materia de vivienda incluidos el acceso a la propiedad.

También aquí, el TJC ha procedido a una interpretación generosa del principio de igualdad entre el trabajador nacional y el trabajador migrante originario de un Es-

tado de la Comunidad. La interpretación y el alcance de este principio de igualdad se ha extendido por el TJC a todas las ventajas sociales (Asunto Ugliola) (7), aunque no estén vinculadas a un contrato de trabajo (Asunto Cristini) (8), incluso en ámbitos que no son de la competencia comunitaria, como el acceso a la enseñanza secundaria o la política de becas. En este último sentido es significativo el Asunto Casagrande en el que el TJC establece que «si bien la política de enseñanza y formación no es en sí misma objeto de la competencia de las instituciones comunitarias, de ello no puede deducirse que el ejercicio de las competencias transferidas a la Comunidad pueda estar limitada en caso de que afecte a medidas estatales sobre una política de enseñanza o promoción de la formación»... «Aunque los Estados tienen la competencia en materia de enseñanza, el ejercicio de sus competencias no puede hacer abstracción de la existencia de los Tratados Comunitarios. Estos limitan la acción de los Estados en esferas en que el ejercicio de las competencias estatales pueda tener efectos contrarios a las disposiciones comunitarias. La legislación nacional en materia no integrada puede ser subordinada a una reglamentación comunitaria» y «el poder de legislar en materia de libre circulación de trabajadores... incluye el poder de legislar sobre las cuestiones inherentes a la educación de los hijos», de aquí que «el hijo del trabajador migrante que desee seguir la enseñanza secundaria debe beneficiarse en las mismas condiciones que sus homólogos nacionales de las ventajas previstas en la legislación del país de acogida para la promoción de la formación» (9).

c) Régimen de la Seguridad Social

El artículo 51 del Tratado de Roma se refiere a la seguridad social de los trabajadores migrantes, pero no trata de crear un sistema comunitario de seguridad social para los trabajadores migrantes nacionales de los Estados miembros, sino de asegurar la coordinación de los distintos sistemas de seguridad social existentes en los Estados miembros. Esta coordinación tiene por finalidad asegurar a cada trabajador comunitario:

—el trato de igualdad con los nacionales del Estado donde trabaja;

—la totalización de los períodos de cotización cubiertos por el trabajador en los distintos Estados miembros a efectos de establecer el nacimiento y conservación del derecho a prestaciones y el cálculo de las mismas;

—la transferencia de las prestaciones a personas beneficiarias del régimen de seguridad social que residan en cualquier Estado de la Comunidad.

Las normas comunitarias más importantes en la materia fueron inicialmente los Reglamentos n° 3 y 4 del Consejo adoptados en 1958, y posteriormente sustituidos por los reglamentos 1.408/71 y 574/72 relativos a la aplicación de los regímenes de seguridad social de los trabajadores asalariados y su familia en el interior de la comunidad. En la actualidad estas disposiciones han sido modificadas y puestas al día por los Reglamentos 2000/83 y 2001/83 del Consejo de 2 de junio de 1983; y extendiendo su ámbito de aplicación a los trabajadores no asalariados y sus familiares en virtud de los Reglamentos del Consejo, n 1390/81 y 3795/81 (10).

Para su aplicación, el TJC ha procedido a una interpretación comunitaria de las nociones de «legislación de la Seguridad Social», y de «prestación de la seguridad social». Así, la noción de «legislación de la seguridad social» que incluye «las leyes, reglamentos y disposiciones estatutarias existentes y futuras de cada Estado miembro, que se refieran a las prestaciones de la Seguridad Social cubiertas por los Re-

glamentos n.º 3 y 1.408/71 del Consejo, ya se trate de regímenes generales o especiales, contributivos o no, o de los que establecen obligaciones del empresario sobre estas prestaciones», ha sido objeto de una amplia interpretación jurisprudencial (11); y la noción de prestación de la seguridad social se extiende a «todo desembolso hecho al asegurado con motivo de haberse producido un riesgo determinado» (Asunto Dekker) (12).

Estas nociones excluyen los regímenes de seguridad social de los funcionarios públicos, de los trabajadores independientes, los regímenes convencionales o complementarios, sistemas de prestaciones en favor de víctimas de guerra, y la asistencia social; y cubren las prestaciones por enfermedad y maternidad, invalidez, vejez, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, muerte, paro y cargas familiares.

Los beneficiarios son los trabajadores asalariados y no asalariados contemplados en las normas sobre libre circulación de personas. Sin embargo, el TJC ha extendido el beneficio a supuestos no incluidos en la noción comunitaria de libre circulación de trabajadores; concretamente en el asunto Unger consideró beneficiario de las normas comunitarias de seguridad social a un trabajador asalariado afiliado a la seguridad social de un Estado miembro y residente en ese Estado cuando con motivo de una estancia temporal en otro Estado miembro tuvo necesidad de cuidados médicos; esto es, el régimen se aplica a trabajadores asalariados que no son trabajadores migrantes, cualquiera que sea el motivo de su viaje al extranjero, aunque no tenga relación con su trabajo, e incluso aunque nunca haya ocupado un empleo en otro Estado miembro (13).

En cuanto a los mecanismos para la administración de la Seguridad Social, hay que hacer expresa mención a la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los trabajadores migrantes establecida en virtud de los reglamentos del Consejo n.º 3 (art. 43 y 44) y n.º 1.408/71 (art. 80), y cuya referencia remitimos a la última parte de esta ponencia.

3. Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios

a) Delimitación de los términos «establecimiento» y «servicios» en el Tratado de la CEE

La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios cumplen el importante papel —correlativo al de la libre circulación de trabajadores asalariados— de facilitar la libre circulación de empresarios individuales o de sociedades y de sus servicios en el interior de la Comunidad. Esto es, liberar el acceso y ejercicio de cualquier actividad empresarial en cualquier sector económico comunitario y en beneficio de los nacionales de los Estados miembros cuyo centro de actividad económica esté en un Estado miembro.

Asimismo, también la libertad de establecimiento y de servicios implica la liberación a nivel comunitario, del acceso y ejercicio de los trabajos que aún se realizan de forma independiente, y que comprenden desde la producción artesanal o el trabajador autónomo hasta las profesiones liberales.

Es el conjunto de estas actividades —con las precisiones que indicaremos— a las que el Tratado CEE denomina «actividades no asalariadas» distinguiendo en la reglamentación de su libre circulación entre derecho de establecimiento (arts. 52 a 58), y prestación de servicios (arts. 59 a 66).

En principio y en términos generales, puede decirse que *el derecho de establecimiento* según el TCEE conduce a que los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad —personas físicas y sociedades— puedan instalarse de forma perma-

nente en el territorio de cualquier Estado miembro para ejercer en él una actividad no asalariada en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado miembro. Y que la *libre prestación de servicios* implica que todas las personas físicas o sociedades nacionales de los Estados miembros, que ya estén establecidos en un Estado de la Comunidad —que puede ser el suyo propio— pueden realizar la actividad no asalariada objeto de su establecimiento en el territorio de cualquier otro Estado miembro y en las mismas condiciones que sus nacionales sin tener instalación permanente a estos efectos en dicho Estado.

En realidad, «establecimiento» y «servicios» se refieren al ejercicio de las mismas actividades (las actividades no asalariadas) y se dirigen, en principio, a los mismos beneficiarios (los nacionales de los Estados miembros). La diferencia radica en la forma cómo se ejerce la actividad (con o sin instalación permanente) y en las condiciones exigidas a los beneficiarios, a las que nos referiremos posteriormente.

Esta aproximación general al tema nos obliga a concretar cuál es el ámbito de aplicación personal y material de ambas libertades y cuál su contenido jurídico conforme al derecho comunitario.

b) Ambito de aplicación personal y material

Los beneficiarios de ambas libertades comunitarias son los nacionales de los Estados miembros y las sociedades contempladas en el artículo 58 del TCEE; es decir, «las sociedades constituidas conforme a la legislación de un Estado miembro y que tengan su domicilio social, su administración central, o su establecimiento principal, en el interior de la Comunidad», entendiéndose por sociedades «las sociedades de derecho civil o mercantil, las sociedades cooperativas, y las demás personas morales de derecho público o privado con la excepción de las sociedades que no persigan fines de lucro». Es necesario, sin embargo, hacer ciertas precisiones en relación a las condiciones exigidas a tales beneficiarios.

Respecto a las sociedades hay que señalar que a fin de salvar la posible contradicción entre «empresa pública» y «fin lucrativo» exigido en el artículo 58, este requisito se equipara en la Comunidad a la «no gratuidad del servicio»; y que, en los supuestos en que una sociedad constituida conforme a la legislación de un Estado miembro sólo tenga en la Comunidad su domicilio social, puede exigirse en virtud del Convenio de 29 de febrero de 1968 (14) que «tenga un lazo afectivo con la economía de un Estado miembro».

Por otra parte, las personas físicas y también las sociedades, deben cumplir requisitos diferentes para ser beneficiarias de las normas del TCEE según se trate de establecimiento primario, establecimiento secundario, o prestación de servicios. Para beneficiarse del establecimiento primario que consiste en el ejercicio de una actividad no asalariada en el territorio de un Estado miembro, basta con ser nacional de cualquier otro Estado miembro de la Comunidad; para el establecimiento secundario —consistente en la creación de agencias, sucursales o filiales— se requiere, además de ser nacional de un Estado miembro, estar previamente establecido en un Estado miembro de la Comunidad (art. 52 TCEE); finalmente, los beneficiarios de la libre prestación de servicios son los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad, e incluso los nacionales de terceros Estados siempre que estén establecidos en la Comunidad (arts. 59, 1 y 2 TCEE).

Dadas las condiciones exigidas a los beneficiarios, cabe observar cómo en el Tratado de Roma la *implantación económica en la Comunidad puede ser tan impor-*

tante como la nacionalidad para poder beneficiarse del Derecho de Establecimiento y la libre prestación de servicios.

En cuanto al ámbito de aplicación material de las normas comunitarias sobre establecimiento y servicios, la cuestión clave que se plantea es determinar cuáles son las actividades que constituyen su objeto; delimitación que se hace en el Tratado a través de distintos artículos y desde perspectivas diferentes. Concretamente, el artículo 52 TCEE al referirse a «actividades no asalariadas», procede a una cualificación jurídica de tales actividades definiéndolas negativamente por contraposición al «trabajo asalariado» caracterizado jurídicamente con las notas de dependencia, por cuenta ajena y contra remuneración; el artículo 60 TCEE se refiere, sin embargo, al sector económico en que tales actividades se integran, «de carácter industrial, comercial, artesanal, y profesionales liberales» procediendo así a una cualificación económica de las «actividades no asalariadas». Finalmente, el artículo 55 TCEE, desde una perspectiva política y por vía de excepción, deja fuera del concepto «las actividades que participen en el ejercicio de la autoridad pública» respecto del Estado interesado, y las que el Consejo decida en relación a la Comunidad (art. 55 pf. 1 y 2 respectivamente).

El hecho de que en el Tratado no se defina qué se entiende por participación en el ejercicio de la autoridad pública, ni se indiquen los criterios que el Consejo deberá tener en cuenta para excluir una determinada actividad (art. 55,2) hace que, desde una perspectiva política, la delimitación de las actividades objeto de establecimiento y servicios, dependa en gran medida de la discrecionalidad de los Estados y de los órganos comunitarios.

En cuanto a la aplicación del artículo 55,1, la excepción ha sido concretada por el Consejo en relación a algunas actividades, tales como la venta en pública subasta (intermediarios de comercio), los servicios de guarda forestal o guarda jurado (servicios personales), puestos de dirección de organismos profesionales (cámaras de comercio, seguros, establecimientos financieros). Pero el problema se plantea cuando en relación a una determinada actividad no existe ninguna directiva del Consejo y la legislación de un Estado miembro reserva su ejercicio sólo a los nacionales por entender que participa en el ejercicio de la autoridad pública; hay entonces que precisar qué se entiende a los efectos del artículo 55,1 por participar en el ejercicio de la autoridad pública.

Sobre esta cuestión el Tribunal de Justicia de las Comunidades se ha pronunciado en demanda prejudicial entendiendo que el artículo 55,1 se refiere «sólo a las actividades que, en sí mismas consideradas participan de forma directa y específica en el ejercicio de la autoridad pública» (15). Recientemente y de forma indirecta, la Comisión también ha tenido ocasión de entrar en el tema a propósito de la directiva del Consejo relativa a la conducción de navíos por pilotos de altura cuando faenen en el mar del Norte (16).

Así pues, en el momento actual cabe señalar que la delimitación del ámbito de aplicación material del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios, desde su perspectiva política —y en aplicación del artículo 55— depende del Consejo, de la Comisión, de cada Estado miembro, y del Tribunal de las Comunidades en la medida en que sea llamado a pronunciarse en base al artículo 177 del TCEE.

c) Contenido jurídico del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios

A fin de sistematizar en grandes líneas el contenido jurídico del derecho de es-

tablecimiento y de la libre prestación de servicios, me referiré a los principios generales que inspiran la regulación jurídica de ambas libertades, así como a los límites que el TCEE establece para su ejercicio.

El punto de partida para adentrarse en el contenido del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios, es tener en cuenta que la competencia para establecer las condiciones de acceso y ejercicio en las distintas actividades no asalariadas dentro de cada Estado miembro, corresponde a ese Estado miembro, y que, en consecuencia, pueden existir, y de hecho existen, divergencias entre los distintos sistemas jurídicos de los Estados miembros al reglamentar el acceso y ejercicio de una misma actividad. A partir de aquí, el contenido comunitario de ambas libertades tiene una doble perspectiva: a) respecto al Estado donde se realiza el establecimiento o la prestación de servicios, significa que el beneficiario ejerce la actividad de que se trate en las mismas condiciones que los nacionales; el principio jurídico rector es el de la igualdad con el nacional. b) Respecto al conjunto de la Comunidad, se trata de asegurar que las condiciones de establecimiento o de prestación de servicios en un determinado sector de actividad sean equivalentes en todos los Estados miembros; el principio rector es el de equivalencia en relación a la Comunidad, cuya finalidad es evitar que el desajuste entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros falsee la libre competencia en el ejercicio de la actividad no asalariada.

La concreción del *principio de igualdad* con el nacional en materia de derecho de establecimiento y libre prestación de servicios significa el trato de igualdad respecto a:

- el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio en el país de establecimiento (art. 52), o al ejercicio de la actividad no asalariada en el país donde se presta el servicio (art. 60);
- la creación de agencias, sucursales, filiales (art. 52), y la posibilidad de constituir, adquirir, o llevar la gestión de empresas (art. 53) en el país de establecimiento;
- el libre desplazamiento por el territorio de los Estados miembros y la libre residencia en aquél donde se pretenda ejercer la actividad objeto del establecimiento; o bien, la libre circulación y permanencia del prestatario o del usuario de un servicio, en el territorio de un Estado miembro en la medida en que ello sea necesario para la prestación de dicho servicio;
- la realización de las operaciones financieras necesarias a efectos del establecimiento, o para los pagos relativos a la prestación de servicios (art. 53 y 106 TCEE), sin perjuicio de las disposiciones relativas a la libre circulación de capitales.

La concreción del *principio de equivalencia* de las condiciones exigidas en los distintos Estados miembros para el acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas, supone tanto respecto al derecho de establecimiento como a la libre prestación de servicios, conseguir:

- la equivalencia de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al acceso de las actividades no asalariadas y su ejercicio (art. 57,2).
- la equivalencia de las disposiciones que establezcan un régimen especial para extranjeros en razón del orden público, la seguridad pública y la salud públicas (art. 56,2);

- la equivalencia de los diplomas, certificados y otros títulos que facultan para el ejercicio de la actividad no asalariada (art. 57,1);
- la equivalencia de las garantías que en los distintos Estados miembros se exigen a las sociedades para proteger los intereses de los socios y de los terceros (art. 54,3).

La realización de ambas libertades es objeto de la actividad normativa comunitaria mediante la adopción de directivas del Consejo dirigidas tanto a la eliminación de restricciones o discriminaciones existentes en las legislaciones de los Estados miembros (art. 54,2 TCEE), como a la coordinación de las disposiciones legislativas, relativas de la agricultura, industria, artesanía, comercio, cinematografía, empresas de discriminaciones en un amplio número de actividades no asalariadas en los sectores de la agricultura, industria, artesanía, comercio, cinematografía, empresas de servicios, bancos, establecimientos de crédito y seguros, y profesionales liberales (abogados, médicos, auxiliares sanitarios, odontólogos...); así como a la coordinación de las disposiciones legislativas reglamentarias y administrativas que establezcan un régimen especial para extranjeros en materia de desplazamiento y residencia justificadas por razones de orden público, seguridad pública o salud pública (17), la coordinación de disposiciones relativas al derecho de sociedades (formas de publicidad, constitución de la sociedad anónima y mantenimiento y modificación del capital social, fusión de sociedades, cuentas anuales...) (18), y la coordinación de disposiciones relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas, y al reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, sobre todo en relación a las profesiones liberales (médicos, farmacéuticos, ópticos, comadronas, etc...).

Finalmente, y para cerrar estas líneas generales sobre el contenido jurídico del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios, hay que referirse a los límites que el propio TCEE impone a su ejercicio. Límites que el artículo 56,1 TCEE sitúa en la facultad de los Estados miembros de adoptar disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas que prevean un régimen especial para extranjeros justificado por razones de orden público, seguridad pública, o salud pública. En realidad, y en opinión de algunos autores, el significado del artículo 56 no es tanto establecer una excepción en favor de los Estados miembros, cuanto fijar los límites del poder Comunitario.

II.- COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS.

Delimitado el contenido de la libre circulación de personas en el Tratado CEE y en el derecho comunitario, interesa ahora ver qué aspectos del mismo son objeto de competencia de las Comunidades Autónomas y en qué medida. Conviene al respecto hacer dos precisiones iniciales: una, la complejidad de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ya que no todas las comunidades autónomas asumen competencias sobre las mismas materias, ni una misma materia es objeto del mismo tipo de competencias en cada comunidad autónoma; otra, la no coincidencia entre el tratamiento unitario que el Tratado CEE da a la libre circulación de personas en base a la distinción entre actividades asalariadas y no asalariadas, y la dispersión de las materias objeto de tales actividades entre las competencias del Estado y de cada comunidad autónoma. Es decir, mientras el criterio bá-

sico del Tratado CEE es el carácter asalariado o no de la actividad o su forma de ejercicio mediante establecimiento permanente o no, el criterio de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es el sector económico al que la actividad se aplica (industria, agricultura, comercio, artesanía, banca...) y el interés general o no de la misma.

1.- Aspectos generales.

Los problemas más significativos que están en la base de la cuestión propuesta son: la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; la ejecución de los tratados internacionales por las Comunidades Autónomas; y la diferenciación entre distintos tipos de competencias dentro de cada comunidad autónoma. Paso brevemente a abordar estos aspectos a partir de la Constitución, de los Estatutos de autonomía, y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

- *Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas:*

Los preceptos constitucionales, el artículo 148 y 149 delimitan el marco de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Centrándonos en el objeto de nuestra ponencia, y en base al artículo 149 de la Constitución, se observa la atribución al Estado de competencias sobre distintas materias incluidas en el concepto comunitario de libre circulación de personas: competencias exclusivas sin remisión a las Comunidades Autónomas (emigración, inmigración, extranjería, legislación mercantil, art. 149,1,2º y 6º), o bien, dejando a las comunidades autónomas su ejecución (legislación laboral, art. 149, 1,7º), o estableciendo la legislación básica que puede ser desarrollada y ejecutada por las Comunidades Autónomas (seguridad social, art. 149,1,17º; prensa, radio y televisión, art. 149, 1º, 27º; condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, art. 149,1,30º).

De forma complementaria el artículo 148 se refiere a las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias; de ellas, algunas pueden afectar ciertos aspectos de la libre circulación de personas, así entre otras: las relativas a vivienda, obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su territorio, agricultura y ganadería, suministros y aprovechamientos forestales, proyectos de construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, caza, artesanía...

Junto a estos criterios de enumeración de materias objeto de competencia de las Comunidades Autónomas, se establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman en sus Estatutos las competencias no atribuidas expresamente al Estado, así como que, mediante la modificación de sus Estatutos puedan ejercer nuevas competencias; en aquellos supuestos en que los Estatutos de autonomía no establezcan competencia sobre una materia, ésta corresponderá al Estado (art. 148, 2º y 149, 3º).

Esta primera aproximación al tema excluye de nuestro estudio, por no afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas, dos aspectos importantes de la libre circulación de personas contemplada en el TCEE cuya realización es de la exclusiva competencia del estado:

- la entrada, salida, o permanencia de los nacionales de los Estados miembros en territorio español; así como la adopción de disposiciones que esta-

blecen un régimen especial para extranjeros en razón del orden público, la seguridad pública, o la salud públicas, y
—el establecimiento de sociedades, en la medida en que implique la coordinación comunitaria de la legislación mercantil española.

Por otra parte, abre una amplia posibilidad de implicación de las competencias de las Comunidades Autónomas en materias objeto de la libre circulación a personas, dado que tal concepto comunitario se refiere a las condiciones de acceso y ejercicio de la actividad asalariada y no asalariada en prácticamente todos los sectores de la producción y el intercambio, y tanto respecto a las personas físicas como a las sociedades.

Una última precisión es llamar la atención sobre la competencias que el Estatuto de Canarias reserva a la Comunidad Autónoma para elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias (art. 36), y las competencias que en el marco de la asistencia social asumen las comunidades de Andalucía y Castilla-La Mancha en relación a los emigrantes (art. 23,3 y 31 p, respectivamente).

- Ejecución de los Tratados internacionales por las Comunidades Autónomas:

Otro aspecto general importante en el tema que nos ocupa, es el de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de ejecución de tratados internacionales, siendo el punto de partida inicial la competencia exclusiva del Estado en las relaciones internacionales; competencia que le es atribuida por el art. 149, 1 3º sin referencia alguna a las Comunidades Autónomas.

No todos los Estatutos de Autonomía abordan la cuestión en términos idénticos. Mientras que los Estatutos de Galicia, Cantabria, Rioja y Valencia, guardan silencio al respecto, en todos los demás se establece que la comunidad autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución en su territorio de los tratados y convenios internacionales en lo que afecta a materias atribuidas a su competencias, y sólo en tres de ellos se contempla de alguna forma la posible integración de España en la CEE; concretamente en el art. 20,3 del Estatuto Vasco, según el cual «ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del art. 152, 2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma»; el artículo 40 dos del Estatuto de Aragón que prevé la ejecución por la Comunidad Autónoma de los Tratados Internacionales y de los actos normativos de las Organizaciones Internacionales; y el Estatuto de Canarias cuyo artículo 45, dos, relativo al régimen económico y fiscal de Canarias, establece que «En caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales, en la negociación correspondiente se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional, el régimen especial de Canarias».

Ante esta diversidad, las cuestiones básicas que se plantean son fundamentalmente dos: una, si la competencia para la ejecución de los Tratados Internacionales incluye también la ejecución del derecho comunitario (sólo prevista en el Estatuto de Aragón), y otra, si en ausencia de cláusula expresa sobre la ejecución de los tratados internacionales o del derecho derivado, es el Estado el que debe ejecutarlos incluso cuando afecten a materias de competencia exclusiva de la comunidad autónoma.

Sin entrar en el fondo de estos problemas —pues ya han sido expuestos por

otros ponentes en el presente coloquio— sólo quiero retener aquí dos sentencias recientes, una del Tribunal Constitucional y otra del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como criterio general de orientación en la materia.

En su sentencia 44/1982 de 8 de julio (conflicto de competencia promovido por el abogado del Estado frente al Decreto 138/1981 de 14 de diciembre del Gobierno Vasco sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada) el Tribunal Constitucional se pronunció en el sentido de que «en la Constitución las relaciones internacionales forman parte de las competencias exclusivas del Estado sin limitación alguna, por lo que, la cláusula de ejecución de los Tratados por las comunidades autónomas tal como la fija el primer inciso (se refiere al art. 20.3 del Estatuto Vasco) y que se encuentra de forma análoga en otros Estatutos (así los de Cataluña art. 27, 3 y de Andalucía 23,2) es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados en que es parte», y se refiere a la «dimensión internacional de la cuestión» (necesidad de convenios entre Estados sobre distribución de frecuencias, para evitar interferencias perturbadoras) como factor primordial para la atribución al Estado de las competencias sobre asignación de frecuencias y potencias» (19).

Por su parte el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pronuncia en un sentido semejante en sentencia de 2 de febrero de 1982 (asunto 73/81 Comisión Europea contra Reino Unido de Bélgica). Concretamente se trataba de la aplicación en Bélgica de la directiva 75/440 del Consejo sobre coordinación de legislaciones de los Estados miembros relativas a la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable, que imponía a los Estados miembros la obligación de adaptar su legislación a la misma en el plazo de dos años. El incumplimiento por Bélgica de dicha obligación lo justificaba alegando que en el ámbito de la directiva existía una reciente distribución de competencias entre los órganos nacionales y regionales, y que hasta que las nuevas instituciones pudieran ejercer dichas competencias, la directiva no podría ser aplicada. Ante ello, el Tribunal de Justicia de las Comunidades entendió que «si tales circunstancias pueden explicar la dificultad de aplicación de la directiva, ellas no eximen de su cumplimiento al reino de Bélgica, que según la jurisprudencia constante del Tribunal, no puede alegar disposiciones prácticas, o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las directivas comunitarias»; en este sentido, el abogado general Capotorti matiza que «la ejecución de directivas por medio de actos normativos de carácter regional es admisible desde el punto de vista comunitario, al ser libre cada Estado miembro de repartir como considere oportuno las competencias normativas a nivel interno, pero la cuestión radica en que el Estado miembro, cualquiera que sea su estructura, es responsable ante la Comunidad aún cuando la ejecución sólo tenga lugar en una parte del territorio» y que «a pesar de las dificultades particulares de la situación institucional o política de un Estado miembro, los plazos de ejecución señalados por la directiva no son susceptibles de prórroga y menos aún de derogación»...«a fin de que su ejecución sea asegurada de modo uniforme en toda la comunidad» (20).

Es decir, conforme a estas sentencias queda claro que en todo caso —y al margen de cómo se distribuyan las competencias entre el Gobierno central y las distintas entidades territoriales— *la responsabilidad internacional respecto a la ejecución de los tratados y del Derecho Comunitario, corresponde al Estado que, en su caso, deberá suplir la inactividad de las entidades territoriales.*

Ello, sin embargo, no despeja la cuestión de si las competencias de las Comunidades Autónomas para la ejecución de los Tratados internacionales incluye también la ejecución del derecho comunitario derivado, ni si tales competencias puedan ser ejercidas por las Comunidades Autónomas cuyo Estatuto no las incluye expresamente.

Centrado el tema en las normas comunitarias sobre libre circulación de personas, ello equivale a preguntarse hasta qué punto las Comunidades Autónomas que tienen atribuidas competencias materiales sobre diversos aspectos de la libre circulación de personas, deberán o podrán ejecutar las normas comunitarias que incidan sobre tales materias.

En mi opinión, dada la amplitud de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en materias que pueden verse afectadas por las normas comunitarias, entiendo que las cuestiones planteadas difícilmente pueden hallar una respuesta adecuada en base al análisis formal de la atribución o no a las Comunidades Autónomas de competencias para la ejecución de los Tratados y del Derecho Comunitario derivado. El criterio que creo debería tenerse en cuenta es doble: de un lado, establecer como base la competencia material asumida en los Estatutos de cada Comunidad Autónoma, de forma que en estas materias la Comunidad Autónoma al ejercer su competencia deberá tener en cuenta y ejecutar, en su caso, el Tratado CEE y las normas comunitarias relativas a la libre circulación de personas; y de otro, entender que sólo en los supuestos de inejecución por parte de la Comunidad Autónoma cabría recurrir a los procedimientos constitucionales de suplencia por parte del Estado, responsable internacional del cumplimiento de las obligaciones que impone el ingreso en la Comunidad Europea.

- *Diferentes competencias de las Comunidades Autónomas:*

Finalmente, debe tenerse en cuenta además, el distinto carácter de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas: competencias exclusivas, compartidas (desarrollo legislativo y de ejecución), y de ejecución, cuyo alcance es ya objeto de una amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Es atendiendo a esta clasificación como voy a abordar el examen de las competencias de las Comunidades Autónomas respecto a la libre circulación de personas.

2.- Distribución del ámbito material de la libre circulación de personas entre los distintos tipos de competencias de las comunidades autónomas.

Las materias contenidas en la libre circulación de personas comunitaria, son objeto de distintas competencias de las comunidades autónomas, bien de forma exclusiva, compartida, o de ejecución.

Antes de entrar en la relación de las mismas conviene insistir en una precisión conceptual importante: la libre circulación de personas comunitaria se refiere al acceso y ejercicio de la actividad económica, en beneficio de los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad (personas físicas y sociedades con las precisiones ya indicadas), y ejercida en distinta forma en el territorio de cualquier otro Estado miembro. Se trata pues, por expresarlo gráficamente, de una libertad horizontal que afecta a todos los sectores de la economía (industria, agricultura, pesca, comercio, artesanía, financiación, profesiones liberales...) que no estén expresamente excluidos del ámbito de aplicación de los tratados comunitarios; y que vincula a la administración de los Estados miembros en el doble sentido de asegurar la igualdad de trato con el nacional, y de adaptar su legislación a las normas comunitarias de elimi-

nación de restricciones, y de coordinación de disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros, a fin de hacerlas equivalentes a nivel comunitario.

Visto así, la cuestión se centra en determinar el carácter de las competencias de las Comunidades Autónomas en cada sector de actividad económica, y deducir en qué forma se verán afectadas por la aplicación en España de las normas comunitarias sobre la libre circulación de personas, así como en qué medida deberá la Comunidad Autónoma proceder a dicha aplicación.

a) *Competencias exclusivas: derecho de establecimiento y libre prestación de servicios.*

En todos los Estatutos de autonomía las Comunidades Autónomas asumen competencias exclusivas sobre algunas de las materias incluidas en el artículo 148 de la Constitución. La amplitud y concreción de tales competencias varía desde los Estatutos adoptados de conformidad con el artículo 151 de la Constitución, hasta aquellos en que las competencias asumidas son escasas, pero se deja abierta la posibilidad de ampliarlas en el futuro (Aragón (art. 32), Asturias (art. 13), Baleares (art. 16), Canarias (art. 35), Cantabria (art. 25), Castilla-León (art. 29), Castilla-La Mancha (art. 35), Extremadura (art. 10), Murcia (art. 13), La Rioja (art. 11)).

Sin entrar en un examen pormenorizado de los distintos Estatutos, lo que sí cabe observar es que en todos ellos se atribuye a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma alguna materia cuya regulación afecta o pueda verse afectada por las disposiciones comunitarias relativas al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios. Así, entre otras —y tomando como referencia los arts. 9 del Estatuto de Cataluña, 10 del Estatuto Vasco, 27 del de Galicia, 13 del de Andalucía— cabe destacar las siguientes materias: montes, aprovechamientos hidráulicos e instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, transportes terrestres, turismo, espectáculos, artesanía, colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas... todo ello en el territorio de la comunidad autónoma, cuando no sea de interés general del Estado, y teniendo en cuenta las pertinentes limitaciones constitucionales.

En el ejercicio de estas competencias exclusivas corresponde a la Comunidad Autónoma la potestad legislativa, reglamentaria, y la función de ejecución (art. 35,2 Estatuto de Aragón; 10,2 de Asturias; 10,2 de Baleares; 39 in fine de Canarias; 31,2 de Castilla-La Mancha; 8,2 de Extremadura; 10,2 de Murcia; 8,2 de La Rioja), incluyendo en algunos Estatutos la inspección (art. 26,2 de Castilla y León), así como la potestad administrativa y la revisión en la vía administrativa (art.40 Navarra). Potestades que ejercen dentro de los límites que imponen las competencias del Estado incluidas en el art. 149,1 de la Constitución y la autonomía de los Municipios garantizada por el art. 140 de la Constitución.

Sin embargo, en algunos Estatutos como el vasco, el catalán o el andaluz, no se delimita el alcance de estas competencias «exclusivas». En relación a ello, el Tribunal Constitucional ha advertido sobre «el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo «exclusivo» se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía» (sentencia de 8 de febrero de 1982, recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Generalidad de Cataluña 4/1981 de medidas urgentes sobre la función pública) (21), pudiendo retomar como criterios para tal delimitación «el carácter limitado del principio de autonomía que no puede oponerse al de unidad» (Sentencia de 2 de febrero de 1981, recurso de inconstitucionalidad sobre diversos preceptos de las Leyes de

bases de Régimen Local de 1945 y 1953)(22), la gradación que se establece entre los intereses de las Comunidades Autónomas y los intereses generales de la nación, y la supeditación del ejercicio de las potestades autonómicas a los «principios, bases y directrices» que expresan los «criterios generales de regulación de cada sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado» (sentencia 7 de abril de 1983, conflicto de competencia promovido por el Gobierno vasco contra el Real Decreto 642/1981 de 27 de marzo, y resolución de 2 de mayo de 1981 de la Dirección General de la Administración Local sobre el régimen de concursos de traslado de los funcionarios de cuerpos nacionales de la Administración Local») (23).

Esto es, en relación a las materias objeto de derecho de establecimiento y libre prestación de servicios atribuidas de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas, son las instituciones autonómicas las que tienen la potestad legislativa, reglamentaria y de ejecución, si bien tales potestades están supeditadas a los principios, bases y directrices que expresan los criterios generales de regulación de cada sector del ordenamiento jurídico que deben ser comunes a todo el Estado. Siguiendo este razonamiento, resulta muy significativa a los efectos de nuestro estudio, la Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de noviembre de 1981 (Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco nº 3/1981 de 12 de febrero sobre centros de contratación de carga de transporte terrestre de mercancías); en ella el Tribunal advierte la sumisión de la «potestad normativa de las Comunidades Autónomas a determinadas limitaciones (señaladamente, la necesidad de asegurar la igualdad de los españoles en cualquier parte del territorio nacional), e interdicción de cualquier medida que directa o indirectamente pueda obstaculizar la libertad de circulación de personas o de bienes, o la libertad de establecimiento de aquellas» (24).

Es en este mismo sentido, pero referido a la igualdad de trato de los nacionales de los Estados de la CEE con los españoles, y a su libertad de establecimiento y prestación de servicios, cómo las normas comunitarias pueden afectar el ejercicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, ya que es claro que el ingreso de España en la CEE supondrá la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico del principio general de igualdad de trato entre los españoles y los nacionales de los Estados de la CEE respecto al acceso y ejercicio de las actividades económicas.

Esto significa que la Comunidad Autónoma, al ejercer su potestad legislativa, reglamentaria o de ejecución, respecto al acceso y ejercicio de la actividad no asalariada en los sectores económicos objeto de su competencia exclusiva, deberá tener en cuenta, junto a las limitaciones impuestas por nuestro ordenamiento constitucional, las limitaciones provenientes del TCEE y del derecho comunitario derivado. Y de forma específica deberá: a) garantizar la aplicación del principio de igualdad con el nacional, evitando cualquier práctica que pueda implicar un trato discriminatorio; y b) tomar las medidas necesarias para aplicar las directivas sobre coordinación de disposiciones adoptadas o que adopte el Consejo de las Comunidades. Así, por ejemplo, en relación al ejercicio de las profesiones tituladas, la actividad normativa o de ejecución de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en la materia, debería asegurar no sólo la libre circulación entre los españoles según el artículo 139 de la Constitución, sino también para todos los nacionales de los Estados de la CEE, y se ejercería no sólo de conformidad con la ley según el art. 36 de la Constitución sino también de conformidad con las directivas comunitarias en la materia.

b) *Competencias compartidas: Régimen de la Seguridad Social.*

El principio de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas significa según el Tribunal Constitucional en su sentencia de 24 de mayo de 1982 (Conflicto de competencia promovido por el Gobierno frente a la Generalidad de Cataluña en relación a los decretos 82 y 83/1981 sobre concesión de emisoras de frecuencia modulada) que «corresponde al Estado dictar las normas básicas, mientras que la Comunidad Autónoma pueda asumir, mediante el correspondiente Estatuto una competencia legislativa complementaria de desarrollo que en todo caso habrá de respetar aquella normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo, y finalmente, la función ejecutiva correspondiente en la materia (25).

El problema se plantea respecto a la delimitación de las «normas básicas» frente a las «normas de desarrollo», y a fijar su alcance. Para ello, el Tribunal Constitucional en sentencia de 8 de julio de 1982 (conflicto positivo de competencia promovido por el gobierno de la Nación frente al Decreto del Gobierno Vasco 158/81 sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada), apunta a una interpretación teleológica señalando que «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada, es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se le asegurará, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada comunidad, en defensa de su propio interés general podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella materia» (26).

En estas coordenadas, los Estatutos de autonomía incluyen en tales competencias compartidas, materias importantes para la realización de la libre circulación de personas, siendo las más significativas: la ordenación del crédito, banca y seguros (Estatutos Vasco, art. 11, 2ª; Andalucía, art. 15,3; Cataluña, art. 10,4; Navarra, art. 57, e; Valencia, art. 32,4), el régimen de radiodifusión, televisión y prensa (Estatutos: Vasco, art. 37; Galicia, art. 34; Andalucía, art. 16; Cataluña, art. 16; Baleares, art. 15; Navarra, art. 55; Valencia, art. 37) y el régimen de seguridad social.

Es claro que en todas estas materias es al Estado al que corresponde adaptar su legislación básica a las normas de la CEE; no obstante, el margen de actuación de las Comunidades Autónomas para establecer las peculiaridades que le convengan en defensa de su propio interés general, deberá asimismo tener en cuenta — tanto a nivel de desarrollo legislativo como de ejecución — el interés comunitario en la materia.

A efectos de la incidencia del derecho comunitario europeo en estas competencias de las comunidades autónomas, cabe referirse a dos aspectos diferentes: las materias implicadas en el derecho de establecimiento y libre prestación de servicios (así, establecimientos bancarios, radiodifusión); y las incluidas en la libre circulación de trabajadores, concretamente el régimen de la seguridad social.

— En cuanto a las primeras, y en la medida en que las normas de desarrollo o la ejecución se refieren al acceso y ejercicio de la actividad no asalariada, las Comunidades Autónomas deben aplicar el principio de igualdad con el nacional, y el de equivalencia de condiciones teniendo en cuenta las directivas comunitarias sobre eliminación de restricciones y coordinación de disposiciones; así, entre otras directivas, cabría citar por su especial significación económica las directivas sobre eliminación de restricciones y coordinación de disposiciones en relación a actividades bancarias y de seguros (27).

— Una significación diferente revisten las competencias atribuidas en materia de seguridad social. Los estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Navarra y Valencia, confieren competencias a la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, y para la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. En los demás Estatutos, las competencias son más limitadas empleándose otras fórmulas como la de atribución de competencias compartidas para la coordinación hospitalaria en general incluido el régimen de seguridad social (Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-León, Murcia), o la atribución de competencias de ejecución de los servicios de seguridad social y del régimen económico de la misma (Baleares), si bien se dejan a salvo en la mayoría de ellas la posibilidad futura de ampliar las competencias de la comunidad autónoma a esta materia (Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja). En otros, como en el de Madrid, se omite cualquier referencia a la misma.

De forma expresa, en el primer grupo de estatutos aludido se establece que la comunidad autónoma podrá organizar dentro de su territorio todos los servicios relacionados con esta materia; facultad que, en mayor o menor medida, corresponde también a las demás comunidades autónomas que asuman competencias de coordinación hospitalaria incluido el régimen de seguridad social.

En relación a la Comunidad Económica Europea, ya hemos indicado que la libre circulación de trabajadores no supone la instauración de un régimen especial de seguridad social para los trabajadores migrantes europeos, distinto del existente en cada Estado miembro. Las normas comunitarias de seguridad social son normas de coordinación de los distintos regímenes nacionales, y su aplicación implica un sistema complejo de totalización de cotizaciones y concesión de prestaciones que debe ser llevado a cabo por los servicios competentes de los Estados miembros.

Es por ello que, en mi opinión, la primera cuestión a plantear en relación a las competencias de las Comunidades Autónomas, sea la de si dicha aplicación de las normas comunitarias en nuestro país, conllevará una reorganización significativa de los servicios administrativos de las Comunidades Autónomas. En este sentido entiendo que la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad social, deberá prever la creación u organización de los servicios administrativos que se requieran para asegurar el funcionamiento del sistema comunitario de coordinación de los distintos regímenes nacionales de seguridad social.

c) *Competencias de ejecución: legislación laboral.*

Entre las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas nos interesan las relativas a la legislación laboral. En orden a la determinación del alcance de estas competencias es claro, como afirma el Tribunal Constitucional, que en materia laboral «el deslinde competencial entre los órganos centrales del Estado y la comunidad autónoma no se plantea... en el ámbito de las competencias legislativas, sino en el de las competencias ejecutivas» (28); si bien ello conlleva otros problemas como el de determinar si la potestad reglamentaria ha de incluirse dentro de las competencias legislativas (competencia exclusiva del Estado), o de las ejecutivas (de posible asunción por la Comunidad Autónoma). Entrando en el tema, el Tribunal Constitucional en su sentencia de 4 de mayo de 1982 (Gobierno contra el decreto 39/81 del Gobierno Vasco sobre creación y organización del Registro de convenios colectivos de trabajo) entiende que «cuando la Constitución emplea el término «legislación laboral» y la atribuye a la competencia estatal, incluye también en el término los re-

glamentos tradicionales llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener la uniformidad en la ordenación jurídica en la materia, que sólo mediante una colaboración entre la Ley y el Reglamento del instrumento legal, puede lograrse» (29).

En este contexto, diversos Estatutos de las Comunidades Autónomas, entre ellos los elaborados de conformidad con el art. 151 de la Constitución, establecen que la Comunidad Autónoma ejecuta la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que a nivel de ejecución ostentaba el Estado en el ámbito territorial de la misma. Se trata de competencias que se ejercen en la medida en que son transferidos a la administración autonómica los distintos servicios antes desempeñados por la administración periférica del Estado; así, entre otros, las transferencias en materia de mediación, arbitraje y conciliación (Cataluña, País Vasco, Valencia), sanidad y servicios de asistencia social (Cataluña, País Vasco, Galicia, Cantabria) el Instituto social del tiempo libre (País Vasco, Andalucía, Asturias, Aragón, Murcia), mutualidades no integradas en la seguridad social (País Vasco, Andalucía, Canarias), seguridad e higiene en el trabajo (Valencia, Cataluña, Galicia)... En términos generales, se trata pues, de competencias cuyo contenido afecta básicamente a los aspectos *organizativos* y de *mera estructura interna* de la organización de la administración laboral en el ámbito de las Comunidades Autónomas (30).

De aquí que sea en esta materia donde quizás las competencias de las Comunidades Autónomas se vean menos afectadas por la aplicación de las normas comunitarias sobre libre circulación de trabajadores. En relación a las condiciones de trabajo, es al Estado al que corresponde, en su caso, adaptar la legislación a las normas comunitarias en la materia, debiendo la Comunidad Autónoma limitarse a su ejecución.

Sin embargo, el contenido comunitario de la libre circulación de trabajadores se extiende más allá de las condiciones de trabajo, alcanzando —como ya hemos indicado— a todas las ventajas y servicios sociales ofrecidos a los mismos en los distintos Estados miembros; en este sentido, la aplicación de las normas comunitarias puede afectar a otras competencias de las comunidades autónomas atribuidas de forma exclusiva o compartida, tales como las relativas a la enseñanza, asistencia social, o vivienda; los trabajadores comunitarios y su familia deberán beneficiarse de tales servicios sin discriminación alguna, y prevaleciendo de las ventajas que, en su caso, se establezcan para los propios nacionales.

Por otra parte, respecto a la contratación colectiva, la autoridad laboral autonómica realiza la función de tomar conocimiento de los convenios colectivos de su ámbito territorial, tanto a efectos de remitirlos para su publicación en el boletín oficial, como para, en su caso, someter a la jurisdicción competente las posibles violaciones que en los mismos hubiera de la legislación nacional; en este sentido, la administración autonómica deberá asimismo considerar el cumplimiento por esos convenios de las disposiciones comunitarias sobre no discriminación en las condiciones de trabajo.

Finalmente, habría que referirse a la posible incidencia que los mecanismos comunitarios para la regulación de empleos (parte II y III del Reglamento 1612/68 del Consejo), puedan tener en la organización de la administración laboral de las Comunidades Autónomas.

III.— CONSIDERACIONES FINALES

Llegados a la última parte de mi exposición, voy ahora — como ya indiqué al principio — a hacer algunas reflexiones generales sobre los aspectos más significativos de la incidencia de las normas comunitarias de libre circulación de personas en las competencias de las Comunidades Autónomas. En mi opinión, esta incidencia hay que referirla fundamentalmente a dos puntos: a) la aplicación del derecho comunitario a materias objeto de competencia de las Comunidades Autónomas; y b) la incidencia que los mecanismos comunitarios relativa a la libre circulación de personas, pueden tener en la organización de la administración laboral y de la seguridad social autonómicas.

1.— Aplicación del derecho comunitario.

Hasta ahora la cuestión de la aplicación del derecho comunitario la hemos abordado desde la perspectiva de las competencias de las Comunidades Autónomas para la ejecución de los Tratados internacionales; en este lugar, sin embargo, interesa enfocar el tema desde el propio derecho comunitario. Esto es, teniendo en cuenta los dos principios recortes de las relaciones entre el ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros: el principio de efecto directo de ciertas disposiciones comunitarias, y el de primacía del derecho comunitario sobre el derecho de los Estados miembros.

— *El principio de efecto directo* significa que determinadas normas de derecho comunitario son eficaces dentro del territorio de cada Estado miembro, sin requerir para ello ninguna actividad normativa complementaria de las autoridades nacionales. Este principio alcanza no sólo al derecho derivado (en especial los Reglamentos), sino también a ciertas disposiciones del Tratado CEE. Inicialmente, el TJC entendió que eran normas de efecto directo aquellas que — como el art. 12 TCEE — «definen una prohibición clara e incondicional que es una obligación de no hacer», o dicho en otros términos, las que enuncian una obligación «que no va acompañada de ninguna reserva de los Estados de subordinar su puesta en práctica a un acto positivo de derecho interno», «se presta perfectamente por su naturaleza, a producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus nacionales» y «engendra derechos individuales que las jurisdicciones nacionales internas deben salvaguardar» (31).

A partir de aquí se ha elaborado una concepción jurisprudencial del principio de efecto directo, extendiéndolo a otras disposiciones contenidas en el TCEE (las que imponen una obligación a plazo determinado o para cuando finalice el período transitorio, una vez que se cumplan dichos términos), e incluso, a ciertas disposiciones contenidas en directivas comunitarias (32).

En relación a la libre circulación de trabajadores, el TJC ha afirmado el efecto directo del artículo 48 TCEE y del Reglamento 1612/68 del Consejo; en su opinión tanto el art. 48 del TCEE como el Reglamento 1612/68 son directamente aplicables en el ordenamiento jurídico de todos los Estados miembros, y engendran respecto de los interesados derechos que las autoridades nacionales deben respetar y salvaguardar, sin que este artículo 48 «deje a los Estados miembros, para su ejecución, ninguna facultad de apreciación» (33).

En cuanto al derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, el efecto directo de los arts. 53 y 62 viene dado por el carácter mismo de estas normas que imponen a los Estados la obligación de no introducir nuevas restricciones en el ejercicio de ambas libertades; obligación que no se subordina a ningún tipo de condición y que es susceptible de producir efectos jurídicos directamente exigibles por los particulares (34). La novedad consiste en que, además, una vez finalizado el período transitorio (el 1 de enero de 1970), el TJC ha sentado una amplia jurisprudencia entendiendo que también los artículos 52, 59 y 60 del TCEE entrañan la obligación directa para los Estados miembros de establecer el principio de igualdad entre los nacionales y los demás ciudadanos de la Comunidad (35); esto es, que el principio de igualdad con el nacional es aplicable en materia de establecimiento y servicios aún en ausencia, en un determinado sector de actividad, de las directivas de eliminación de restricciones prevista en los artículos 54 a 63 del TCEE (36).

Así pues, en virtud del carácter de las indicadas normas sobre libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, y de la interpretación jurisprudencial de las mismas, se produce en la actualidad a nivel comunitario europeo una situación generalizada de igualdad de trato con el nacional y de no discriminación, respecto al acceso y ejercicio de un trabajo asalariado o no asalariado realizado por un nacional de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, y en cualquier sector de la actividad económica incluida en el ámbito de aplicación material del TCEE.

— *El principio de primacía* del derecho comunitario en relación con el derecho de los Estados miembros, es consecuencia lógica del efecto directo de las disposiciones comunitarias, y actúa como garantía de aplicación del Derecho Comunitario. Consiste en la obligación de las autoridades estatales de aplicar el derecho comunitario con prioridad a cualquier norma estatal que pueda entrar en contradicción con el mismo. En este sentido, el TJC ha señalado que «Todo juez nacional competente en una materia determinada, tiene la obligación de aplicar íntegramente el derecho comunitario y proteger los derechos que éste confiere a los particulares, dejando sin aplicación toda disposición eventualmente contraria de la Ley nacional, anterior o posterior a la regla comunitaria» (37); y que «las disposiciones del Tratado y las actas de las instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el derecho interno de los Estados miembros... hacer incompatible de pleno derecho, y por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional» (38).

Trasladados estos principios a la aplicación de las normas comunitarias sobre libre circulación de personas, por las instituciones de las Comunidades Autónomas, cabe señalar dos consecuencias inmediatas: a) incluso en las materias objeto de competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma, ésta deberá adecuar el ejercicio de su competencia (legislativa, reglamentaria y de ejecución) a las normas comunitarias en dicha materia, y concretamente al principio de igualdad con el nacional y no discriminación en el acceso y ejercicio de la actividad económica de que se trate, así como en su caso, a las medidas de coordinación de disposiciones establecidas por la Comunidad; b) en caso de contradicción entre las normas producidas por las instituciones autonómicas y el derecho comunitario, deberá aplicarse el derecho comunitario; lo que supone una clara alteración de disposiciones como las del artículo 26 del Estatuto de Cataluña o el art. 21 del Estatuto Vasco, que establecen

que en materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el derecho de esa Comunidad es el aplicable en su territorio «con preferencia a cualquier otro».

Por otra parte, en el supuesto de incumplimiento de estas obligaciones por una comunidad autónoma, puede entenderse que, conforme a la Constitución (arts. 93, 150, 3º, y 155) el Gobierno podrá adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del derecho comunitario, incluso en los casos en que éste se refiera a materias objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

2.— Colaboración de las administraciones nacionales entre sí y con las instituciones comunitarias.

En la primera parte de esta exposición, he citado ciertos mecanismos comunitarios establecidos por las normas sobre libre circulación de personas, obviando entrar en ellos. Es ahora el momento de abordar la cuestión con el único propósito de señalar la posible incidencia que la existencia y funcionamiento de estos mecanismos comunitarios pueda tener en la administración laboral y de la seguridad social de las Comunidades Autónomas.

— *En cuanto a la libre circulación de trabajadores*, el artículo 49 del TCEE prevé el establecimiento de mecanismos adecuados para poner en contacto las ofertas y las demandas de empleo, y facilitar su equilibrio cuando haya riesgo grave para el nivel de vida o de empleo en las distintas regiones o industrias; así como la adopción de medidas que aseguren una colaboración estrecha entre las administraciones nacionales de trabajo.

En aplicación de este artículo, el Reglamento 1612/68 del Consejo establece dos tipos de mecanismos comunitarios: los encaminados a poner en contacto las ofertas y demandas de empleo (parte II), y los tendentes a asegurar una colaboración estrecha entre los Estados miembros en materia de libre circulación de trabajadores (parte III).

El mecanismo establecido en la parte II del Reglamento, consiste fundamentalmente en un sistema de información sobre ofertas y demandas de trabajo establecido entre los Estados miembros y la Comisión; el organismo comunitario creado al efecto es la Oficina Europea de Coordinación, cuya misión consiste precisamente en favorecer, a nivel comunitario, la puesta en contacto y la compensación de las demandas y ofertas de empleo, contando para ello con las relaciones que los servicios competentes de los distintos Estados miembros le dirijan mensualmente sobre la situación del mercado de trabajo en cada profesión y en las distintas regiones.

Existe la posibilidad de suspender el funcionamiento del mecanismo respecto de un Estado miembro cuando éste sufra graves perturbaciones en el mercado de trabajo en una región o en una actividad económica determinada. Si bien, en todo caso, queda a salvo la posibilidad individual que el patrono tiene para contratar directamente a un trabajador comunitario.

En cuanto a los organismos encargados de asegurar un contacto estrecho entre las administraciones laborales de los Estados miembros (parte III del Reglamento), hay que referirse al Comité consultivo (arts. 24 a 31), y al Comité técnico (arts. 32 a 37). Ambos tienen como función primordial asesorar a la Comisión; pero mientras el primero se orienta hacia la coordinación comunitaria de las políticas de empleo de los Estados miembros, es el último el que de forma específica asume la tarea de

promover y perfeccionar la colaboración entre las administraciones interesadas de los Estados miembros en todas aquellas cuestiones técnicas que suscita la libre circulación y el empleo de los trabajadores comunitarios.

— *Por otra parte, y en relación a las normas comunitarias sobre seguridad social*, los Reglamentos del Consejo nº3 (art. 43 y 44) y 1408/71 (art. 80), y 2001/83 (Anexo I, art. 80, 81), establecen la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, con amplias competencias sobre todas las cuestiones administrativas o de interpretación que suscite la aplicación de los Reglamentos Comunitarios sobre Seguridad Social o de los acuerdos adoptados en el marco de los mismos.

En el ejercicio de esta competencia, la Comisión Administrativa adopta decisiones interpretativas de las normas comunitarias de seguridad social, aunque sin obstaculizar con ello «el derecho de las autoridades, instituciones, y personas interesadas de recurrir a los procedimientos y a las jurisdicciones previstas en las legislaciones de los Estados miembros», así como en los Reglamentos Comunitarios de la Seguridad Social y en el Tratado.

Por otra parte, el carácter intergubernamental de la Comisión, la convierte en un cauce importante de colaboración entre los Estados miembros, y aunque sus decisiones no son vinculantes, la Comisión es en la práctica una instancia de obligada referencia cuando en un Estado se suscitan problemas de aplicación de las normas comunitarias sobre seguridad social. Junto a ella, los Reglamentos del Consejo también se refieren a otras modalidades de colaboración directa entre las administraciones nacionales a fin de facilitar a los beneficiarios del sistema comunitario de seguridad social, el ejercicio de sus derechos en él establecidos (R. 2001/83, Anexo I art. 84).

La existencia y el funcionamiento de estos mecanismos comunitarios no puede dejar de reflejarse en las administraciones laborales y de la seguridad social de los Estados miembros, sobre todo en cuanto implican una exigencia clara de colaboración de las administraciones nacionales entre sí y con dichos mecanismos comunitarios. Es en este sentido, y en la medida en que las Comunidades Autónomas asumen competencias de ejecución en materia laboral o de gestión respecto de la Seguridad Social, cómo los mecanismos comunitarios descritos pueden afectar la organización y el funcionamiento de la administración laboral y de la seguridad social autonómica.

Así, la Administración Laboral y de Seguridad Social de las Comunidades Autónomas deberán contar con servicios de gestión o ejecución capaces para poder suministrar la información sobre ofertas y demandas de empleo en su ámbito territorial a los efectos del funcionamiento del sistema de compensación comunitaria; para conocer, en relación a la seguridad social, los riesgos producidos en otros Estados y los períodos de cotización cubiertos en los distintos Estados miembros; y para proceder, conforme a ello, al cálculo de las cuantías de las prestaciones conforme a los Reglamentos Comunitarios; así como para controlar la acumulación de pensiones que resulte de períodos de cotizaciones superpuestas, y para, en su caso, establecer un sistema que permita la transferencia de pensiones de la seguridad social a beneficiarios residentes en otros Estados miembros.

Por otra parte, cabe también plantearse, cuál ha de ser la actuación de las instituciones autonómicas, en orden a la suspensión del mecanismo comunitario de compensación de las ofertas y demandas de trabajo, cuando se prevean graves riesgos de empleo en el territorio de la Comunidad Autónoma; o cuál pueda ser la participa-

ción de los Servicios Administrativos de las Comunidades Autónomas en los mecanismos y programas comunitarios para la realización de la libre circulación de personas.

En todo caso, entiendo, que el ingreso de España en las Comunidades Europeas, plantea desde ya un reto importante para la administración de las Comunidades Autónomas: el de promover programas de formación de sus funcionarios adecuados a las exigencias comunitarias, y el de reorganizar sus servicios administrativos en todas aquellas esferas de su competencia, donde se prevea una colaboración entre las administraciones de los Estados miembros y los Organismos Comunitarios.

Y con esto doy por concluida mi exposición. Nada más. Muchas gracias.

- (1) Las normas comunitarias básicas sobre este aspecto de la libre circulación de personas son: a) respecto a la libre circulación de trabajadores: Directiva del Consejo 68/360 de 15 de octubre de 1968 sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y residencia de los trabajadores de los Estados miembros en el interior de la Comunidad (JOCE 18 octubre 1968 L. 257); Reglamento de la Comisión 1251/70 que establece el derecho de los trabajadores a continuar en el territorio de un Estado miembro después de haber ocupado en él un empleo (JOCE 30 de junio 1970 L. 142). b) Respecto al derecho de establecimiento y prestación de servicios: Directiva de 21 de mayo 1973 (73/148/CEE) relativa a la supresión de restricciones al desplazamiento y residencia de los nacionales de un Estado miembro a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad no asalariada (JOCE de 20 de enero 1975 L.14). c) Respecto a la coordinación de disposiciones justificadas en razón de orden público, seguridad pública o salud pública: Directiva 64/221 del Consejo de 25 febrero 1964 para la coordinación de medidas especiales para extranjeros en materia de desplazamiento y residencia por razón de orden público, seguridad pública o salud pública (JOCE 4 abril 1964, n° 56); Directiva del Consejo 72/149/CEE de 18 de mayo de 1972 estableciendo la aplicación de la Directiva sobre coordinación de disposiciones justificadas por razón de orden público, seguridad pública o salud pública (64/221/CEE), a los nacionales de un Estado miembro que permanezcan en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él un trabajo asalariado (JOCE de 25 mayo 1972 L. 121).
- (2) Reglamento del Consejo 1612/68 de 15 de octubre 1968 relativo a la libre circulación de trabajadores en el interior de la Comunidad (JOCE de 19 de octubre 1968 L. 257).
- (3) Directiva del Consejo (68/360/CEE) de 15 de octubre 1968 relativa a la supresión de restricciones al desplazamiento y residencia de los trabajadores de los Estados miembros y su familia en el interior de la Comunidad (JOCE 19 octubre 1968 L. 257).
- (4) El régimen de los arts. 48 y 49 del TCEE es aplicable a los Departamentos Franceses de Ultramar en virtud de decisión del Consejo de 15 de octubre 1968 (68/359/CEE) adoptada en aplicación del art. 227 párr. 2 TCEE (JOCE 19 octubre 1968 L. 257).
- (5) TJC. sentencia de 19 marzo 1964 asunto 75/63 MKH Unger e. R. Hoekstra contra Bestuur der Bedrifsvereniging voor Detailhandel en Ambachten a Utrech. Rc. 1964 vol. X n° 2 pág. 351 y ss.
- (6) TCJ. Sentencia 23 marzo 1982 asunto 53/81 D.M. Levin contra Secrétaire d'Etat à la Justice. Rc. 1982 vol. 3. p. 1035 y ss.
- (7) Según el TJC. «La reglamentación comunitaria en materia social se funda sobre el principio según el cual el derecho de cada Estado miembro debe asegurar a los nacionales de los otros Estados miembros que ocupan un empleo sobre su territorio, el conjunto de ventajas que reconocen a sus propios ciudadanos» sentencia 15 octubre 1969 asunto 15/69 Württembergische Milchverwertung-Südmilch-AG contra Salvatore Ugliola. Rc. vol. XV, 1969, n° 5, p. 363 y ss.
- (8) «El ámbito de aplicación debe ser delimitado de manera que comprenda todas las ventajas sociales y fiscales, estén o no vinculadas a un contrato de trabajo, tales como las reducciones de los precios de los transportes en favor de familias numerosas». Sentencia 30 septiembre 1975. Asunto 32/75. Suite-Cristini contra Société Nationale des Chemins de Fer Français. Rc. 1975, vol. 7, p. 1085.
- (9) TJC. Sentencia 3 de julio 1974 asunto 9/74 Donato Casagrande contra Landeshauptstadt Hünchen. Tc. 1974, vol. 5, p. 773 y ss.
- (10) Reglamento n° 3 del Consejo sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes, adoptado en diciembre de 1958 (JOCE 16 diciembre 1958, n° 30); Reglamento del Consejo n° 419/68 de 5 abril 1968 que modifica y completa ciertas disposiciones del Reglamento n° 3 (JOCE 8 abril 1968 L. 87); Reglamento 1408/71 de 14 de junio de 1971 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social de los Trabajadores asalariados y su familia en el interior de la Comunidad (JOCE 1971 L. 149) Reglamento 574/72 de 21 marzo 1972 fijando las modalidades del anterior (JOCE 27 marzo 1972. L. 74). Reglamento 2001/1983 que incluye los dos anteriores en sus anexos I y II (JTCE de 22 agosto 1983 L. 320); los Reglamentos 1390/1981 de 12 de mayo y 3795/1981 de 8 de diciembre extendiendo el ámbito de aplicación de los Reglamentos sobre seguridad social a los trabajadores no asalariados y sus familiares. (JOCE 29-5-1981 L 143 Y JOCE 31-12-1981 L. 378).
- (11) Sobre las distinciones entre seguridad social y asistencia social, o entre regímenes legales y regímenes complementarios vid. entre otros: TJC. Sentencia 15 julio 1964 asunto 100/63 Van der Vee, veuve J. Kalsbeek, contra Bestuur der Sociaux Verzakeringsbank et neuf autres affaires. Rc. 1964, vol. X, n° 5, P. 1105 y ss; sentencia 2 de diciembre 1964 asunto 24/64 Dingemans contra Bestuur der Sociaux Verzakeringsbank. Rc. 1964, asunto 24/64, vol. X, n° 6, p. 1259 y ss; sentencia 22 junio 1972 asunto 1/72 Rita Frilli contra Etat Belge. Rc. 1972 vol. 5, n° 4, p. 457 y ss.
- (12) TJC. Sentencia 1 diciembre 1965 asunto 33/65 Adrianus Dekker contra Bundesversicherungsanstalt für Angestellte. Rc. 1965 vol. XI, n°10, p. 1112 y ss.

- (13) TJC. Sentencia 19 marzo 1964. Asunto 75/63 citado. En un sentido semejante. Sentencia 19 diciembre 1968 Asunto 19/68 Giovanni de Cicco contre Landesversicherungsanstalt Schwaben. Rc. 1968, vol. 5, p. 689; y sentencia 15 diciembre 1976 Asunto 39/76 Bestum der Bedrijfsvermogens voor de Metadrijverheid C. L. J. Monthaan. Rc. 1976-9. p. 1901.
- (14) Convenio sobre el reconocimiento mutuo de sociedades y personas sociales 29 febrero 1968. (Vid. texto en Supplément au Bulletin n° 2-1969 des Communautés Européennes), p. 6 y ss.
- (15) TJC. Sentencia 21 junio 1974 Asunto 2-74. Jean Reynes contra Estado Belga. Rc. 1974, vol. 5, p. 631 y ss.
- (16) Comisión. Avis 25 septiembre 1980 dirigido al Gobierno holandés (JOCE 10 octubre 1980 L.267). La Comisión entiende que los pilotos de altura no participan en el ejercicio de la autoridad pública, y que en consecuencia la condición de nacionalidad exigida por las normas que regulan dicha profesión en Holanda es incompatible con los artículos 48 y 52 TCEE.
- (17) Hasta ahora, la única directiva de coordinación de legislación adoptada en este sentido se refiere al desplazamiento y residencia de los nacionales de los Estados miembros en otro Estado miembro. (Directiva del Consejo de 25 de febrero 1964 para la coordinación de disposiciones especiales para extranjeros en materia de desplazamiento y residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. JOCE 4 de abril 1964, n° 56).
- (18) Las directivas adoptadas para la coordinación del derecho de sociedades son: Primera Directiva del Consejo 68/151/CEE de 9 de marzo 1968 sobre la coordinación a fin de hacerlas equivalentes de las garantías que en los Estados miembros se exigen a las sociedades para proteger los intereses de los socios y de los terceros (JOCE L.65, de 14 de marzo 1968); Segunda Directiva del Consejo 77/91/CEE de 13 diciembre 1976 sobre coordinación, a fin de hacerlas equivalentes, de las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades contempladas en el art. 52, párrafo 2 TCEE a fin de proteger los intereses de los socios y de los terceros, en lo que se refiere a la constitución de la sociedad anónima y al mantenimiento y modificaciones de su capital social (JOCE de 31 enero 1977, L. 26); Tercera Directiva del Consejo 78/855/CEE de 9 de octubre 1978 en aplicación del art. 54, párr. 3 g, del TCEE relativa a la fusión de sociedades (JOCE de 20 octubre 1978 L. 295); Cuarta Directiva del Consejo 78/660/CEE, de 25 de julio 1978 en aplicación del art. 54 párr. 3 g, TCEE, y relativa a las cuentas anuales de ciertas formas de sociedades (JOCE de 14 agosto 1978 L.222). Sexta directiva del Consejo 82/891/CEE de 17 de diciembre de 1982 basada en el art. 54 pf. 3 g del Tratado y relativa a las escisiones de las sociedades (JOCE de 31 diciembre 1982 L. 378); séptima directiva del Consejo 83/349/CEE de 13 de junio de 1983, basada en el artículo 54 pf 3 g. del Tratado, relativa a las cuentas consolidadas. (JOCE de 18 julio 1983 L. 193). Una quinta directiva sobre la estructura de la Sociedad Anónima y los poderes y obligaciones de sus órganos, propuesta por la Comisión en 1972 y modificada en julio de 1983, está todavía pendiente de adopción por el Consejo (JOCE 13 diciembre 1971 C 131; y JOCE 9 septiembre 1983 C. 240).
- (19) Tribunal Constitucional. Sentencia 44/1982 de 8 de julio (pleno) BJC n° 16-17 agosto-septiembre 1982, p. 677 y ss.
- (20) TJC. Sentencia 2 de febrero 1982 asunto 73/81 Comisión Europea contra Reino de Bélgica. Rc. 1982, vol. 2, p. 189 y ss.
- (21) Tribunal Constitucional. Sentencia 5/1982 de 8 de febrero de 1982 (pleno) BJC n° 10, febrero 1982, p.95 y ss.
- (22) Tribunal Constitucional. Sentencia 2 de febrero 1981 (pleno) BJC n° 1, mayo 1981, p. 7 y ss.
- (23) Tribunal Constitucional. Sentencia 25/1983 7 de abril 1983 (pleno) BJC n° 24, abril 1983, p. 392 y ss.
- (24) Tribunal Constitucional. Sentencia 16 noviembre 1981 (pleno) BJC n° 7, noviembre 1981, p. 491 y ss.
- (25) Tribunal Constitucional. Sentencia 26/1982 de 24 de mayo 1982 (pleno) BJC n° 14, junio 1982, p. 458 y ss.
- (26) Tribunal Constitucional. Sentencia 44/1982, 8 de julio 1982 (pleno) BJC n° 1617 agosto-septiembre 1982, p. 677 y ss.
- (27) a) En relación a los bancos: Directiva del Consejo 73/183/CEE de 28 de junio de 1973 para la realización de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en materia de actividades no asalariadas de los bancos y otros establecimientos financieros (JOCE 16 julio 1973 L. 194); Primera Directiva del Consejo 77/780/CEE de 12 de diciembre 1977 sobre coordinación de las disposiciones legislativas reglamentarias y administrativas al acceso a la actividad de establecimientos de crédito y su ejercicio (JOCE 17 diciembre 1977 L. 322). b) respecto a los seguros: Directiva del Consejo 64/225/CEE de 25 febrero 1964 sobre eliminación de restricciones al libre establecimiento y libre prestación de servicios en materia de reaseguros y retrocesión (JOCE 4 abril 1964 n° 56); Primera Directiva del Consejo 73/239/CEE de 24 julio 1973 sobre coordinación de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a las actividades de seguro directo distinto del seguro de vida, y su ejercicio (JOCE de 16 agosto 1973 L.228); Directiva del Consejo 73/240/CEE de 24 julio 1973 para la eliminación de restricciones a la libertad de establecimiento

- en materia de seguros directos distintos del seguro de vida (JOCE 16 agosto 1973 L.228); Directiva del Consejo 77/92/CEE de 13 diciembre 1976 relativa a las medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios de las actividades de agentes y corredores de seguros y que comporta especialmente medidas transitorias para tales actividades (JOCE 13 enero 1977 L.26).
- (28) Tribunal Constitucional. Sentencia 5 noviembre 1981 Consejo Ejecutivo del Gobierno de Cataluña contra el Real Decreto 10 marzo 1981 que garantiza el funcionamiento del Servicio de Ferrocarril de Transportes Urbanos de Barcelona. BJC n° 7, noviembre 1981, p. 526 y ss.
- (29) Tribunal Constitucional. Sentencia 4 mayo 1982. BJC n° 13, p. 361 y ss.
- (30) Ibid. y Tribunal constitucional. Sentencia 12 julio 1982. Abogado del Estado contra las Resoluciones del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña de 29 de julio y 13 de agosto de 1981 por las que ordena la inscripción, publicación y envío al IMAC de los convenios colectivos «Corberó, S.A.» y «Comercial de Láminas S.A.» BJC n° 16/17, p. 685.
- (31) TJC. Sentencia 5 febrero 1963 asunto 26/62 Van Gend and Loos contra Administration Fiscale Neerlandaise. Tc. 1963, vol IX p. 1 y ss.
- (32) TJC. Sentencia 4 diciembre 1974 Asunto 41/74 Van Duyn contra Home Office. Rc. 1974, vol. 8, p. 1337 y ss.
- (33) TJC. Sentencia 4 diciembre 1974 Asunto 41/74 (cit.)
- (34) Vid. en este sentido sentencia 15 julio 1964 Asunto 6/64 M. Flaminio Costa contra ENEL Rc. 1964, vol. 5, p. 1149 y ss; y sentencia 18 marzo 1980 Asunto 52/79, Procureur du roi DEBAUVÉ (conclusiones del abogado general) Rc. 1980 3, p. 874).
- (35) Vid. entre otras: TJC sentencia Asunto Reyners (ya citado); Sentencia 28 julio 1977 Asunto 1177 Richard Hugh Patrik contra Ministro de Asuntos Culturales de Francia. Rc. 1977, p. 1199 y ss; Sentencia 18 enero 1979 Asunto 110 y 111/78. Ministère Public et «Chambre Syndical des Agents Artistiques contra Willy van Wesemael y otros. Rc. 1979, p. 35; Sentencia 3 diciembre 1974, Asunto 33/74 Binsbergen Rc. 1974, vol 8, p. 1309 y ss.; Sentencia 12 diciembre 1974 Asunto 36/74 Walrave contra Union Cycliste Internationale. Rc. 1974, vol. 8, p. 1405 y ss.
- (36) TJC. Sentencia 28 junio 1977 Asunto 11/77 (citado); Sentencia 18 enero 1977 Asunto 110 y 111/78 (citado).
- (37) TJC. Sentencia Costa contra ENEL. (citado).
- (38) TJC. Sentencia 9 marzo 1978 Asunto 106/77 Administration des Finances de l'Etat contra Societé Anonyme Simmenthal. Rc. 1978, vol 3, p. 629 y ss.

Segunda sesión

Bajo la Presidencia del Ilmo. Sr. Don Emilio Pérez Ruiz,
Asesor Económico de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

Alocución del Ilmo. Sr. Don Emilio Pérez Ruiz

Agradezco a Victoria Abellán y en su nombre a la Asociación Española para el estudio del Derecho Europeo, la invitación que se me ha hecho para presidir esta sesión.

No cabe duda de que el tema a tratar seguidamente, es de un interés especial para mí, por mi doble condición de Asesor Económico de la Presidencia de la Junta de Andalucía, y responsable de los asuntos europeos en dicha institución.

El primero de los temas de esta tarde será el del Desequilibrio Regional, y a nadie se le oculta la gran importancia que el mismo, y la filosofía que lo sustenta tienen, tanto para España considerada en su conjunto y dentro del ámbito europeo, como para Andalucía considerada dentro del ámbito estatal.

La justa redistribución de la riqueza y el mecanismo idóneo para llevarla a cabo son discusión nada nuevas en el mundo de las ideas; no obstante, en estos últimos años algunas incipientes realidades han ido surgiendo y de la elaboración conceptual, se ha pasado a la puesta en práctica de originales procedimientos, susceptibles de mejora naturalmente, pero con el indudable valor instrumental para abrir brecha en el individualizado egoísmo de los Estados.

Cuando la Política Regional de la Comunidad Europea ha dado sus primeros y balbucientes pasos, se plantea el problema de la incorporación de España a la CEE. Debido a las condiciones sociales y económicas que padecemos, la plasmación de una verdadera Política Regional dentro del ámbito de una CEE ampliada a doce, es una de las aspiraciones de nuestro Estado y de nuestras Comunidades Autónomas. La próxima reforma del Fondo Europeo de Desarrollo Regional se vuelve así, aún sin pertenecer a la CEE, foco de interés para todas nuestras Comunidades Autónomas, que esperan ver cómo se atiende su deseo de poder tomar parte en la elaboración de decisiones sobre cuestiones y problemas que tanto les afectan y de las que hasta ahora han sido sujetos pasivos.

Por lo tanto, los problemas de la incorporación de España a la CEE y en concreto el modo en que se verán afectadas las competencias que las Comunidades Autónomas tienen asumidas en los ámbitos en los que la CEE desarrolla su actividad son de primordial importancia no sólo jurídica, sino también económica, social y política.

Y esa importancia no está disminuida en otros sectores, tales como el de los

regímenes económicos tributarios de las Comunidades Autónomas, y la armonización fiscal necesaria para un Mercado Común, que viene siendo propugnada por la CEE.

En este punto, me cabe la satisfacción de estar aquí rodeado de profesores de Derecho Internacional, todos compañeros y amigos, y todos interesados desde hace largo tiempo en esta materia que tanta pasión y estudio ha despertado entre nosotros, los profesores de Derecho Financiero y Tributario, y es con esta satisfacción con la que me dispongo, y os invito a hacerlo también, a escuchar a los ponentes de la reunión de esta tarde.

**La política regional comunitaria.
Las ayudas financieras de la Comunidad
y el desequilibrio regional en España**

Oriol Casanovas y La Rosa

Introducción.

I. El marco jurídico comunitario.

II. Mecanismos de acción indirecta respecto a los desequilibrios regionales.

II.1. Las derogaciones admitidas en consideración a objetivos de política regional.

II.1.1. *En la política de transportes.*

II.1.2. *En el régimen de la competencia comercial.*

II.1.3. *Medidas de salvaguardia durante el período transitorio.*

II.2 Medidas de política regional en el marco de otras políticas comunitarias.

II.2.1. *Ayudas financieras en el marco de la CECA.*

II.2.2. *La política agrícola común y las ayudas del FEOGA.*

II.2.3. *El Fondo Social Europeo.*

II.2.4. *El Banco Europeo de Inversiones.*

III. Mecanismos específicos de la política regional comunitaria.

III.1. Los fundamentos de la política regional comunitaria.

III.1.1. *El proceso de formación de una política regional comunitaria.*

III.1.2. *Los fundamentos jurídicos.*

III.2. El funcionamiento de la política regional comunitaria.

III.2.1. *El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).*

III.2.2. *El Comité de Política Regional.*

III.3. La reforma de la política regional comunitaria.

IV. Las ayudas financieras de la Comunidad y el desequilibrio regional en España.

Consideraciones Finales

Bibliografía sumaria

Introducción

El proceso de integración económica realizado en el marco de la Comunidad europea repercute de un modo desigual en las distintas zonas del área económicamente unificada. Los Estados que forman parte de la Comunidad —primero, los Seis; ahora, los Diez— tenían antes de participar en ella regiones dotadas de muy distintos niveles de desarrollo. El incremento de la actividad económica, el aumento del nivel de vida y, en general, el progreso conjunto que se pretendía alcanzar a través de la unión aduanera y económica que es la Comunidad Europea podía afectar muy negativamente a las zonas más atrasadas. Desarmadas las barreras aduaneras, al amparo de la libertad de circulación de mercancías, personas y capitales, era natural que los productos más competitivos se impusieran en el mercado en detrimento de los más caros y peores, que los trabajadores acudieran donde les ofrecieran mejores salarios y condiciones de vida y que las inversiones se polarizaran en los lugares en que un desarrollo industrial previo, mejores comunicaciones, etc., permitieran a los capitales un mayor rendimiento. De esta forma, la unificación económica europea no hacía más que potenciar un fenómeno que ya era conocido en el interior de cada Estado: el enriquecimiento y desarrollo de las regiones más ricas y dinámicas en tanto que proceso simultáneo del empobrecimiento de las zonas más atrasadas y en declive.

Las medidas legislativas que tratan de invertir esta tendencia constituyen la «política regional». El objetivo que se persigue es restablecer el equilibrio entre las distintas zonas, potenciando el desarrollo, y sobre todo la creación de empleo, en las regiones más atrasadas. Los medios son, fundamentalmente, ayudas financieras: créditos para inversiones a bajos tipos de interés, exoneraciones y ventajas fiscales, suministro de terrenos o instalaciones industriales —en régimen de compra o de alquiler— a precios reducidos, etc.

A partir de la terminación de la segunda guerra mundial, los Estados europeos comenzaron sus actuaciones de política regional. La ley inglesa de 15 de junio de 1945, *Distribution of Industry Act*, se considera la primera disposición legislativa en este campo. En el curso de la década de los años cincuenta los Estados europeos adoptaron disposiciones de política regional en función de sus respectivos problemas. Sin embargo, hay que tener en cuenta la gran dimensión del problema: tanto por su magnitud —las políticas regionales de los Estados miembros de la Comunidad afectan al 40% de la población y al 60% de su territorio— como por lo limitado de los medios dedicados a hacerle frente, dado que el porcentaje de los presupuestos estatales representa un promedio inferior al 0,5 del PNB de los Estados miembros de la Comunidad. En estas condiciones, es comprensible que las políticas regionales de los Estados miembros hayan tenido un efecto limitado y no hayan conseguido reducir los desequilibrios regionales en el interior de los Estados.

En la actualidad los principales problemas de desarrollo regional que se plantean en la Comunidad europea son:

a) El subdesarrollo de regiones todavía muy dependientes de una agricultura escasamente productiva: Sur de Italia (*Mezzogiorno*), Irlanda, Grecia, Sud-Oeste francés.

b) El declive de regiones de antigua industrialización dedicadas a sectores en crisis como la explotación de minas de carbón, de hierro, la industria siderúrgica, la construcción naval, etc.: Gales, Valonia, Limburg holandeses, etc.

c) Los problemas fronterizos de la división político-estatal de espacios económicos anteriormente unificados, como sucede en las regiones de la República Federal de Alemania fronterizas con la República Democrática Alemana (*Zonenrandgebiet*).

d) La excesiva concentración de ciertas regiones urbanas como las que se registran en torno a París, Copenhague y otras ciudades europeas.

I. EL MARCO JURÍDICO COMUNITARIO

Los tratados constitutivos de las Comunidades europeas no establecieron un conjunto de disposiciones que sentaran las bases de una política regional comunitaria. Sin embargo, no puede afirmarse que sus autores fueran insensibles a los efectos regionales que pudiera tener la gran empresa de unificación europea que se proponían llevar a cabo. En los tratados constitutivos —de un modo disperso—, se encuentran referencias a la suerte de las regiones menos desarrolladas y a la necesidad de articular medidas apropiadas en favor suyo.

En el preámbulo del tratado constitutivo de la Comunidad económica europea se proclama solemnemente, en el quinto considerando, que los Estados parte se hallan «preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar el desarrollo armónico reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas».

En el artículo 2 del mismo tratado se afirma que el objetivo de la Comunidad comprende, entre otros aspectos, «promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.» Esta visión globalizadora del proceso económico en el seno de la Comunidad, sobre todo si se interpreta a la luz de lo proclamado en el preámbulo, parece excluir un proceso de crecimiento en el que determinadas zonas se beneficien de los resultados de la unificación económica en detrimento de otras.

Sin embargo, esta preocupación por las regiones menos favorecidas, y esta visión del desarrollo conjunto de la Comunidad entendida como un todo, no se traducen, en el artículo 3 —al enumerar la «acción» que llevará a cabo la Comunidad— en la mención de una política regional que permita alcanzar los fines proclamados. A lo largo del texto del tratado tampoco se encuentra un título o un capítulo dedicado a la política regional. Si dicha política regional se halla presente sólo puede detectarse, en el mejor de los casos, en una serie de mecanismos de acción indirecta que pretenden corregir determinados desequilibrios regionales o situaciones específicas en el seno de la Comunidad.

II. MECANISMOS DE ACCIÓN INDIRECTA RESPECTO A LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES

En el texto de los tratados se encuentran dispersas derogaciones a los principios establecidos en los mismos cuya razón de ser expresamente se justifica en función de las diferencias de desarrollo regional. También en el marco de las ayudas financieras que prestan las instituciones comunitarias se establecen disposiciones específicas en favor de las regiones menos desarrolladas. Se trata de disposiciones que constituyen lo que se podría denominar una política regional indirecta y complementaria realizada en el marco del funcionamiento y de la ejecución de las políticas sectoriales y de las políticas comunes de la Comunidad. Como señaló, cuando comenzaba a hablarse de una política regional comunitaria, Walter Hallstein «toda acción de política económica comporta un elemento de política regional» (1).

II.1 Las derogaciones admitidas en consideración a objetivos de política regional

El tratado constitutivo de la Comunidad económica europea atiende expresamente a los aspectos regionales en relación con la política de transportes, las normas de competencia comercial y las cláusulas de salvaguarda.

II.1.1. En la política de transportes

El artículo 75.3 del tratado CEE permite al Consejo establecer, por unanimidad, las excepciones a las disposiciones relativas al régimen de los transportes «cuya aplicación fuera susceptible de afectar gravemente el nivel de vida y el empleo en algunas regiones». El artículo 80.2, apartándose del principio general que prohíbe los precios o condiciones de transporte que supongan una ayuda o protección facultada a la Comisión para autorizar excepciones en función de «las exigencias de una política económica regional adecuada» y de «las necesidades de las regiones subdesarrolladas y los problemas de las regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas». El artículo 82 contempla el caso específico de las medidas adoptadas por la República Federal de Alemania consistentes en tarifas especiales de transporte en las regiones próximas a la frontera oriental con la República Democrática Alemana.

II.1.2. En el régimen de la competencia comercial

El artículo 92 declara incompatibles con el mercado común las ayudas estatales que falseen la competencia comercial, pero en la misma disposición se exceptúan «las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista un bajo nivel de empleo» (art. 92.3.a).

II.1.3. Medidas de salvaguarda durante el período transitorio

Entre las causas que permiten a los Estados miembros pedir durante el período transitorio autorización para adoptar medidas de salvaguarda figura el «caso de dificultades que puedan determinar graves perturbaciones en alguna situación económica regional» (art. 226).

II.2. Medidas de política regional en el marco de otras políticas comunitarias

En el ámbito de las políticas comunitarias distintas de la política regional, y en el marco de los organismos de financiación no específicamente regionales, destacan la atención que se presta a los desequilibrios regionales en las actividades de financiación de la CECA —previstas en el artículo 56 de su tratado constitutivo—, en la

política agrícola común —a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola—, en el Fondo Social Europeo y en el Banco Europeo de Inversiones.

II.2.1. *Ayudas financieras en el marco de la CECA*

El artículo 56 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero prevé la concesión de préstamos y ayudas destinados a la reconversión de los trabajadores que hayan perdido su empleo como consecuencia de las reestructuraciones que tengan lugar en las industrias del carbón y del acero. El artículo 56 menciona expresamente la situación de que existan «en una o varias regiones dificultades particulares en el reemplazo de la mano de obra disponible». En virtud de la concentración de las industrias del carbón y del acero en regiones específicas de la Comunidad: Ruhr, Sarre, Valonia, Gales, etc., las ayudas financieras contempladas en el artículo 56 del tratado de la CECA constituyen esencialmente medidas de política regional. Los problemas que se han tenido que afrontar en este campo han sido enormes. En 1951 las actividades mineras y siderúrgicas eran dos pilares de la economía europea. Al poco tiempo, en 1955, comienza la crisis de la industria del carbón y, más tarde, en 1975, se produce la crisis de la industria siderúrgica. Las ayudas financieras de la Comunidad han contribuido a la creación de más de 150.000 puestos de trabajo de los cuales 50.000 han sido ocupados por trabajadores procedentes de las industrias del carbón y del acero. La magnitud de la crisis ha obligado a revisar, en 1977, las condiciones de los préstamos y a reforzar, en 1979, la ayuda con otros instrumentos financieros comunitarios.

II.2.2. *La política agrícola común y las ayudas al FEOGA*

El artículo 39, relativo a los objetivos de la política agrícola común, dispone que en la elaboración de esta última se deberá tener en cuenta «el carácter particular de la actividad que resulta de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas.» En función de esto el artículo 42, relativo a la aplicación de las reglas de competencia a los productos agrícolas, establece que «El Consejo podrá autorizar, en especial, la concesión de ayudas: a) para la protección de las explotaciones con condiciones estructurales o naturales desfavorables; b) dentro del marco de programas de desarrollo económico.»

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) fue creado en 1962 y, como es sabido, es un instrumento fundamental de la política agrícola común. Cuenta con dos secciones: una de «garantía» y otra llamada de «orientación». La parte del león de los recursos del Fondo se la lleva la sección de «garantía», que subvenciona los precios agrícolas. Dichos recursos van a parar, lógicamente, a las regiones con mayor producción agrícola y, por lo tanto, más ricas. La sección de «orientación» consiste en subvenciones para la mejora de las explotaciones agrícolas, tanto en lo relativo a la producción como a la comercialización de los productos agrarios. Las regiones más atrasadas han sido las principales beneficiarias de esta sección de «orientación». El FEOGA ha subvencionado actuaciones en las zonas de montaña y en otras zonas desfavorecidas, aportando una contribución del 25% de las indemnizaciones concedidas por los Estados; también ha favorecido el desarrollo de las regiones mediterráneas, financiando el 50% de las medidas de transformación y comercialización de los productos agrícolas, de irrigación y de reconversión en el *Mezzogiorno* italiano y subvencionado con el 40% de su coste obras de infraestructura en Italia, sud-oeste de Francia e Irlanda.

II.2.3. *El Fondo Social Europeo*

En el marco de la política social comunitaria, el Fondo Social Europeo, según

el artículo 123 del tratado constitutivo de la CEE, tiene la misión de promover en el interior del mercado común las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores. Representa una generalización, en el ámbito de la Comunidad económica europea, del sistema de ayudas financieras a la reconversión iniciado a través del mecanismo —ya mencionado—, previsto en el artículo 56 del tratado constitutivo de la CECA. Aporta contribuciones financieras para tres tipos de operaciones: gastos de reeducación profesional; indemnizaciones para la reinstalación; ayudas para los trabajadores en caso de reconversión de las empresas. Las ayudas del Fondo las reciben los Estados en concepto de reembolso de los gastos realizados y cubren el 50% de los mismos.

II.2.4. *El Banco Europeo de Inversiones*

El tratado de Roma creó el Banco Europeo de Inversiones con la misión de contribuir «al desarrollo equilibrado y sin alteraciones del mercado común en interés de la Comunidad», para lo cual el Banco deberá facilitar la financiación, entre otros, de «a) proyectos para el desarrollo de las regiones menos desarrolladas» (art.130). Desde este punto de vista, el Banco Europeo de Inversiones puede considerarse como un banco de desarrollo regional de la Comunidad europea. El Banco concede créditos a los Estados miembros, o a empresas privadas o públicas, a los tipos de interés que prevalezcan en los mercados de capitales (arts. 18 y 19 del Protocolo sobre los estatutos del BEI). Los préstamos del Banco a las regiones menos desarrolladas representan el 75% de los préstamos concedidos en la Comunidad europea. El mayor beneficiario de las operaciones del Banco ha sido Italia que ha recibido el 33% de los préstamos, destinados a proyectos de inversión en el *Mezzogiorno* (autopistas, electrificación de ferrocarriles, proyectos de irrigación, etc.).

Las disposiciones de los tratados referentes a la necesidad de contrarrestar los desequilibrios regionales de las políticas comunes, los elementos regionales que se han introducido en la sección «orientación» del FEOGA y en el Fondo Social Europeo, no constituyen una política regional europea. A lo sumo las disposiciones contenidas en los tratados «sobreentendían una política regional comunitaria, pero no podían constituir una política» (2) de esta naturaleza. Esto no era suficiente y cada vez más se fue revelando más necesaria una política regional comunitaria.

III. MECANISMOS ESPECÍFICOS DE POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

Los mecanismos comunitarios específicamente dedicados a la política regional son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Comité de Política Regional.

III.1. Los fundamentos de la política regional comunitaria

El establecimiento de estos mecanismos específicos de política regional comunitaria se produjo a través de un proceso que duró muchos años y que aquí sólo podemos trazar a grandes rasgos (3). Dicho proceso fue acompañado de una discusión sobre si la Comunidad europea podía legalmente actuar en este ámbito.

III.1.1. *El proceso de formación de una política regional comunitaria*

Los hitos que marcan este proceso pueden hacerse arrancar del año 1961 en que tuvo lugar en Bruselas, organizada por la Comisión de la CEE, una conferencia sobre las economías regionales, en la que durante los días 6 a 8 de diciembre, se presentaron veinte ponencias y participaron trescientos representantes de todas las

regiones europeas. Esta conferencia supuso una manifestación pública de que la Comunidad era consciente de los desequilibrios regionales que se daban en su interior, de los efectos negativos que la unificación económica podía producir en las distintas situaciones regionales y de la necesidad de ponerles remedio o, por lo menos, límite.

El 11 de mayo de 1965 la Comisión de la CEE publicó una «Primera Comunicación de la Comisión sobre la política regional en la Comunidad europea» que es el primer documento en el que se aborda una política regional de conjunto y se perfilan diversas propuestas de formulación de programas y ayudas para las regiones más desfavorecidas.

En el año 1969 la Comisión publica el estudio *Una política regional para la Comunidad* y formula una propuesta de decisión relativa a «la organización de los medios de acción de la Comunidad en el ámbito de la política regional.» En dichos documentos se postula la creación de un Comité permanente de política regional y de un Fondo de bonificación para el desarrollo regional que permitiera a la CEE contribuir financieramente a la liquidación de los créditos concedidos a algunas regiones (4).

Después de diversos informes, propuestas y debates, el ingreso en 1973 del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca aportó una aceleración a la formulación de nuevos instrumentos de política regional. En la Comunidad ampliada los problemas regionales adquirirían mayores dimensiones y un nuevo planteamiento. Las conferencias de jefes de Estado y de gobierno, reunidos en «Consejo Europeo», celebradas en Copenhague (15 de diciembre de 1973) y en París (10 de diciembre de 1974) hicieron hincapié en los problemas regionales y decidieron la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

El 18 de marzo de 1975 el Consejo de la Comunidad aprobó el reglamento de creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (5) y adoptó la decisión por la que se creó un Comité de Política Regional (6). La Comunidad europea pasaba a contar, por primera vez, con mecanismos propios específicamente destinados a realizar una política regional.

III.1.2. Los fundamentos jurídicos

La creación de estos instrumentos de política regional, —en especial el establecimiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional—, planteaba, desde el punto de vista jurídico, el problema de la competencia de la Comunidad para desarrollar una actuación de este tipo.

Según algunos, la Comunidad carecía de competencia para desarrollar por sí misma una política regional autónoma. A pesar de que el tratado constitutivo de la CEE manifiesta, como ya se ha visto, una preocupación por los desequilibrios regionales, sus disposiciones no atribuyen competencias a la Comunidad en éste ámbito. Si se exceptúa el artículo 130, relativo al Banco Europeo de Inversiones, el tratado de Roma y sus instrumentos anejos sólo contemplan actuaciones específicas referidas a algunos Estados miembros (arts. 82 y 92.2 respecto a la República Federal de Alemania; el Protocolo anejo relativo a Italia, el Protocolo nº 30, relativo a Irlanda, anejo al tratado de adhesión de 1972, etc.). La Comunidad, por lo tanto —se argumentaba— sólo puede adoptar medidas de desarrollo regional como un componente, o una dimensión, de la política económica general o de las políticas sectoriales establecidas en el tratado de Roma. Pero, —sin negar esta posibilidad de actuación de una política regional paralela—, lo cierto es que estos poderes sólo podrían ser utilizados por la Comunidad a título subsidiario e indirecto, porque deberían ejercerse complementariamente a otras finalidades que deberían perseguirse de un modo prioritario y específico en cada sector: la agricultura, la competencia comercial, los

transportes, etc. Por lo tanto, estos poderes no constituyen una base suficiente para el desarrollo de una política Comunitaria idónea para lograr la eliminación, o al menos, la reducción de los desequilibrios regionales (7).

Así lo entendió la propia Comunidad al mencionar el artículo 235 del tratado constitutivo de la CEE en el preámbulo del reglamento 724/75 que creó el FEDER. Como se recordará esta importante disposición dice que «cuando una acción de la Comunidad parezca necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad sin que el presente tratado hubiese previsto los poderes de acción requeridos a tal fin, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes». Aunque no está muy claro qué debe entenderse por «acción», a qué «objetivos» hace referencia esta disposición y en qué ha de consistir esta carencia de «poderes de acción», este artículo ha sido interpretado en la práctica comunitaria de un modo amplio. El artículo 235 del tratado de Roma ha desempeñado en el marco de la Comunidad europea una función semejante a la desarrollada por el artículo 95 del tratado de la CECA que establece un procedimiento autónomo conocido por «pequeña revisión».

Fundándose en esta interpretación amplia del artículo 235, se ha dicho que para la determinación de las competencias de la Comunidad en el ámbito de la política regional hay que relacionar dicho artículo con la parte del tratado dedicada a los «Principios» y, en especial, con los artículos 2 y 3. Los objetivos de la Comunidad están contemplados en el artículo 2 que menciona el desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y una expansión continua y equilibrada de la misma. El preámbulo del tratado arroja luz sobre la noción de desarrollo armónico al precisar que comprende la reducción de las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas. Del conjunto de estas referencias puede sostenerse que la reducción de los desequilibrios regionales constituye uno de los «objetivos» de la Comunidad.

El artículo 3 del tratado de Roma contempla los tipos de «acción» de la Comunidad, entre los que incluye en la letra j, la creación de un Banco Europeo de Inversiones, que promoverá el desarrollo de las regiones menos desarrolladas (art. 130). Por lo que también puede concluirse que el desarrollo regional se configura como una de las «acciones» de la Comunidad que, eventualmente, pueden ser necesarias según el artículo 235 para lograr los objetivos de la Comunidad.

Por último, respecto a los «poderes de acción», esta expresión hace referencia a los instrumentos o medios de acción que —en función de los «objetivos» señalados en el art. 2 y de las «acciones» mencionadas en el art. 3—, corresponden a las instituciones comunitarias sobre la base del principio de la competencia de atribución que consagra el artículo 4. El artículo 235 permite investir a las instituciones comunitarias de dichos «poderes de acción», no sólo cuando careciesen de ellos, sino también —como sucede en el caso de la política regional— cuando estos fueran insuficientes (8).

En virtud de esta interpretación amplia y sistemática del artículo 235 la creación por la Comunidad del FEDER, en tanto que mecanismo de una política regional autónoma de la Comunidad, tiene su fundamento jurídico en el propio tratado. Pero, lo que es más importante dadas las limitaciones de la política regional actual, si los actuales mecanismos fueran insuficientes, el Consejo podría legalmente modificarlos, ampliarlos o completarlos recurriendo igualmente al artículo 235 del tratado constitutivo de la CEE.

III.2. El funcionamiento de la política regional comunitaria

La política regional comunitaria se articula en un proceso conjunto en el que participan el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Comité de Política Regional y los Estados miembros.

III.2.1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es el único instrumento comunitario exclusivamente dedicado a la concesión de ayudas financieras destinadas a reducir los desequilibrios regionales. Los recursos del Fondo provienen del presupuesto comunitario y su cuantía la fija el Consejo. El Parlamento europeo ha tratado de aumentar el importe de las propuestas formuladas por el Consejo, produciéndose frecuentes conflictos sobre esta cuestión. A pesar de la importancia creciente de las cantidades anualmente distribuidas por el FEDER, su volumen es comparativamente modesto en relación con otros capítulos del presupuesto comunitario (9). Se ha dicho que «el presupuesto comunitario es una tarta en la que la política regional, social y de reforma de las estructuras agrarias son meros adornos de la política de precios agrícolas» (10).

El 95% de los recursos del Fondo se reparten en función de un criterio de distribución geográfico que consiste en un porcentaje fijo que se atribuye a cada uno de los Estados miembros (sección «bajo cuota»). Después del ingreso de Grecia, de acuerdo con el reglamento CEE 3325/80 de 16 de diciembre de 1980 (9), que modificó el reglamento 724/75 que creó el FEDER, los recursos del Fondo se distribuyen de acuerdo con los siguientes porcentajes:

Bélgica	1,11%	Irlanda	5,94%
Dinamarca	1,06%	Italia	35,49%
R.F. Alemania	4,65%	Luxemburgo	0,07%
Grecia	13,00%	Países Bajos	1,24%
Francia	13,64%	Reino Unido	23,80%

Italia y el Reino Unido han sido los principales beneficiarios de las contribuciones del Fondo. Dentro de cada Estado las regiones beneficiarias sólo pueden ser «las zonas ayudadas establecidas por los Estados miembros en aplicación de sus regímenes de ayudas con finalidad regional en las que se conceden ayudas estatales que se puedan tomar en consideración para la contribución del Fondo» (art. 3 del reglamento 724/75). Las ayudas estatales constituyen, pues, un módulo para fijar las contribuciones del Fondo a los proyectos de inversión para los que se solicite ayuda en el marco de la política regional comunitaria.

En las inversiones en actividades industriales, artesanales o de servicios, las contribuciones del FEDER pueden ser del 20 por ciento del coste de la inversión sin que puedan sobrepasar el 50 por ciento de las ayudas que se hayan concedido por las autoridades públicas, a cada una de dichas inversiones en el marco del régimen estatal de ayudas al desarrollo regional.

En las inversiones de infraestructura la ayuda financiera del FEDER puede ser, según el volumen de la inversión, de un 10 a un 30 por ciento del gasto realizado por las autoridades públicas, pudiendo alcanzar —en casos de interés especial para el desarrollo de la región— un límite máximo del 40 por ciento de dicho gasto.

Las solicitudes de ayudas del Fondo se presentan a la Comisión por los Estados miembros (art. 7.1), y las inversiones deberán inscribirse en el marco de un programa de ayuda regional (art. 6.1). Dichos programas de ayuda regional deberán haber

sido comunicados a la Comisión (art. 6.3). Los pagos se efectúan por la Comisión a los Estados miembros o a los organismos que ellos hayan designado (art. 8.4). Las autoridades estatales pueden transferir las contribuciones del FEDER a los inversores o considerarlas como un reembolso de parte de sus propias ayudas al desarrollo regional y esto es lo que hacen en la práctica todos los Estados en el caso de las inversiones industriales. En relación con las inversiones de infraestructura las ayudas del Fondo generalmente van a parar a las autoridades regionales o locales. Un autor ha calificado este sistema de «complementariedad vertical» (12).

El control por parte de la Comunidad sobre las inversiones realizadas es muy indirecto, pues tanto las investigaciones como las comprobaciones sobre el terreno se realizarán por las autoridades competentes de cada Estado miembro, precisando el reglamento, como máxima concesión a las autoridades comunitarias: «Funcionarios de la Comisión podrán participar en ellas» (art. 9.3).

En virtud de la modificación del reglamento de creación del FEDER realizada por el reglamento 214/79 de 6 de febrero de 1979 (13); se estableció una sección denominada «fuera de cuota», que cuenta con el 5 por ciento de los recursos del Fondo y que representa el inicio de la posibilidad de una política regional auténticamente comunitaria. El objeto de esta sección es la financiación de acciones comunitarias específicas de desarrollo regional no sometidas a la limitación de los porcentajes de distribución entre los Estados miembros. Estas acciones están vinculadas a las políticas comunitarias y, en especial, a prevenir o paliar los efectos negativos que dichas políticas pueda tener en determinadas regiones (art. 13).

III.2.2. El Comité de Política Regional

En la misma fecha en que se decidió la creación del FEDER, el 18 de marzo de 1975, el Consejo adoptó la decisión 75/185 por la que creaba un Comité de Política Regional (14). El fundamento jurídico de esta decisión no se encuentra en el polémico artículo 235, sino en el artículo 145 del tratado constitutivo de la CEE que atribuye al Consejo la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros. La misión del Comité de Política Regional es coordinar las políticas regionales de los Estados miembros.

La composición del Comité de Política Regional es eminentemente gubernamental. Los Estados miembros y la Comisión nombran cada uno dos miembros del Comité. Los miembros nombrados por los Estados «serán elegidos entre los altos funcionarios responsables de la política regional» (art. 3 de la decisión CEE 75/185). Las autoridades regionales —que son las grandes ausentes de la política regional comunitaria— hacen una aparición casi espectral en el artículo 5 del reglamento interior del Comité de Política Regional al prever que «cuando las cuestiones incluidas en el orden del día se refieran a determinadas regiones, el Comité podrá recoger, oralmente o por escrito, las opiniones de los representantes institucionales o de los medios interesados de dichas regiones, si los miembros designados por Estado miembro afectado lo juzgaran de utilidad» (15).

Las funciones del Comité de Política Regional son esencialmente de estudio y consulta. Según el artículo 2 de la decisión 75/185 el Comité de Política Regional estudiará «los problemas del desarrollo regional, de los progresos realizados o por realizar con objeto de solucionarlos y adoptar las medidas de política regional necesarias para promover la realización de los objetivos regionales de la Comunidad».

El Comité de Política Regional también participa en el funcionamiento del FEDER, actuando como órgano consultivo de la Comisión. Así la obligación que incumbe a los Estados miembros de comunicar a la Comisión los programas de desa-

rollo regional se complementa con la exigencia de que dichos programas sean sometidos a consulta del Comité de Política Regional (art. 6.5 del reglamento CEE 724/75).

Las funciones del Comité de Política Regional han sido completadas por la decisión 79/137 del Consejo de 6 de febrero de 1979 (16), mediante la cual se vincula estrechamente el Comité de Política Regional a la tarea de la elaboración por la Comisión del informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.

El Comité de Política Regional ha elaborado lo que podríamos llamar la «filosofía» del desarrollo económico regional en la Comunidad que se manifiesta, especialmente, en la resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979 sobre las orientaciones de la Política regional comunitaria (17), el dictamen de la Comisión 79/534, de 23 de mayo de 1979, sobre los programas de desarrollo regional (18) y la recomendación de la Comisión de la misma fecha a los Estados miembros sobre los programas de desarrollo regional (19). En estos textos se trazan las líneas generales de la coordinación de la Política regional comunitaria con los programas de desarrollo regional de los Estados miembros (20).

III.3. La reforma de la política regional comunitaria

Las propias instituciones comunitarias son conscientes de las limitaciones y deficiencias de los actuales mecanismos comunitarios de política regional. El 29 de octubre de 1981 la Comisión presentó al Consejo una propuesta de modificación del funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (21). Las líneas generales de la reforma propuesta consisten:

a) Concentrar el esfuerzo financiero del FEDER en *determinadas regiones*, utilizando —en lugar del sistema de fijación de porcentajes en función de los Estados miembros— un sistema de porcentajes por regiones concretas. Así la sección «bajo cuota» quedaría distribuida del siguiente modo: regiones griegas 15,95%; *Mezzogiorno* de Italia 43,67%; Irlanda 7,31%; zonas de ayuda en el Reino Unido 29,28%; Groenlandia 1,30%; y departamentos franceses de ultramar 2,47%.

b) *Incremento de la sección «fuera de cuota»* hasta alcanzar el 20% del total de los recursos del FEDER. Este tipo de actuaciones sin localización geográfica preestablecida se concentrarán en las regiones especialmente afectadas por los problemas recientes de declive industrial en sectores específicos.

c) La sustitución paulatina del actual sistema de financiación de proyectos individuales por un sistema de *financiación de programas* que incluirían un conjunto de proyectos coordinados. Una vez estudiado y aceptado el programa por la Comisión se firmaría un contrato de programa entre ésta y el Estado miembro para su realización por un período determinado.

d) La financiación de actividades que persiguen la valoración del *potencial de desarrollo endógeno* de las regiones. Esta expresión un poco críptica hace referencia a los proyectos de inversión inmaterial (estudios, adquisición de técnicas de gestión y organización, creación de entidades que difundan y expliquen las innovaciones y las nuevas tecnologías, etc.). Es un concepto nuevo que trata de romper obstáculos al desarrollo regional y que puede beneficiar sobre todo a las pequeñas y medianas empresas.

e) Mayor agilidad en el sistema del pago de las ayudas financieras e, incluso, la instauración de *adelantos* de sus contribuciones antes del inicio de las inversiones

o del comienzo de cada una de las fases en que estas se hayan programado.

f) Potenciación de las *operaciones integradas de desarrollo*. Este tipo de operaciones se realizan en la práctica y se trataría de suministrarles una base jurídica. Son operaciones que afectan a determinadas zonas con serios problemas de desempleo o de declive industrial o urbano, a las que la Comunidad aporta el uso coordinado de diversos instrumentos financieros de carácter comunitario (además del FEDER, el Fondo Social Europeo, el FEOGA, préstamos del Banco Europeo de Inversiones, etc.). El Estado miembro garantiza la utilización coordinada de las ayudas comunitarias con las aportaciones estatales y la actuación de los organismos estatales que participen en la operación integrada de desarrollo.

g) La Comisión propone también una *mayor participación de las autoridades regionales* en la política regional de la Comunidad. Se establece que los programas de desarrollo regional «sean elaborados en estrecha colaboración con las autoridades regionales interesadas» (art. 2.3.a). Los programas susceptibles de financiación en el marco de un contrato de programa también deberán ser elaborados por el Estado miembro «en estrecha colaboración con las autoridades interesadas» (nuevo art. 9.1). Las autoridades regionales también pueden recibir los pagos realizados por la Comisión cuando dichas autoridades sean responsables de la realización de obras de infraestructura (nuevo art. 20.3). Sin embargo, no se modifica que las autoridades estatales sean las únicas facultadas para presentar las solicitudes de ayuda del Fondo.

IV. LAS AYUDAS FINANCIERAS DE LA COMUNIDAD Y EL DESEQUILIBRIO REGIONAL EN ESPAÑA

La adhesión de España y Portugal a la Comunidad europea no hará más que aumentar los desequilibrios regionales en el seno de la Comunidad. Primero por encargo de las Cámaras de comercio, y después por entidades autonómicas, se han publicado numerosos estudios sobre las repercusiones económicas de la integración europea en las distintas regiones de España (22).

Antes de la adhesión, España se ha beneficiado de diversos créditos del Banco Europeo de Inversiones que alcanzan una suma total de 200 millones de ECU (unidades europeas de cuenta). Este primer conjunto de préstamos de preadhesión, tal como estipula el acuerdo por el que le fueron concedidos a España, está destinado a mejorar aquellos sectores y zonas especialmente deprimidas, con el fin de facilitar la integración española en la Comunidad. La mayoría de estos préstamos se han concedido para financiar ochenta proyectos industriales con una creación o salvaguarda de 2.700 puestos de trabajo en 1981 y 1982. En cuanto a los préstamos destinados a infraestructuras, han ayudado a financiar veintiseis proyectos de drenaje, traida de aguas y mejora de carreteras, sobre todo en Castilla, León, Andalucía y Galicia. Para el período de julio de 1983 a junio de 1984 ha quedado abierta una nueva ayuda del BEI en virtud de la cual España podrá recibir hasta cien millones de ECU. (23).

La cuestión de la política regional es objeto de una atención específica en las negociaciones de adhesión de España. Se trata de uno de los capítulos «cerrados» y en relación con el cual no se ha establecido ningún tipo de medidas transitorias (24). A petición de la delegación española se ha decidido que el tratado de adhesión vaya acompañado de un protocolo anejo que diga que es interés común de España

y de la Comunidad que, tanto la política regional española como la de la Comunidad contribuyan conjuntamente al desarrollo económico de las regiones y zonas menos favorecidas de España. El protocolo recomienda a las instituciones de la Comunidad poner en marcha todos los mecanismos y procedimientos comunitarios para cubrir este objetivo.

Una vez haya ingresado España podrá beneficiarse de los mecanismos financieros comunitarios que prestan ayudas para reducir los desequilibrios regionales: FEOGA, Fondo Social Europeo, FEDER, etc. En relación con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional el problema está en saber qué camino va a seguir. Si continúa el actual sistema de distribución estatal del porcentaje «bajo cuota» el ingreso de España exigirá que se le atribuya un porcentaje propio, si —por el contrario— prospera la propuesta de reforma presentada por la Comisión, habrá que especificar qué regiones españolas deberán ser las beneficiarias. En todo caso, será necesario partir de los planes de desarrollo regional, elaborados «en estrecho contacto con las autoridades regionales interesadas» —para utilizar la fórmula de los reglamentos comunitarios—, para dibujar las líneas sobre las que habrá de articularse la política regional europea con las actuaciones realizadas en este campo por las autoridades españolas.

Las regiones españolas susceptibles de beneficiarse en mayor medida de las ayudas comunitarias de política regional deberían ser, en primer lugar, las regiones menos favorecidas: Extremadura, Andalucía y Galicia. Ellas constituyen las candidatas más claras para ser incluidas entre las beneficiarias de las contribuciones «bajo cuota» del FEDER.

Otras regiones de vieja industrialización pueden aspirar a beneficiarse de la sección «fuera de cuota» en la medida en que tienen problema de declive industrial en algunos sectores y necesitan de reconversión. Este sería el caso del sector textil en Cataluña; de la siderurgia en el País Vasco y de la siderurgia y la construcción naval en la Comunidad autónoma valenciana.

Por último, habría que añadir —entre otras actuaciones posibles— la necesidad de plantearse proyectos específicos de alta montaña que deberían integrarse en programas que en algunas zonas, como en el caso de los Pirineos, deberían plantearse en un ámbito más amplio que el exclusivamente regional.

Consideraciones finales

Los limitados mecanismos de la política regional comunitaria no han resuelto los desequilibrios regionales en el seno de la Comunidad europea. Un conocido especialista en los problemas de la regionalización en Europa publicó no hace mucho un artículo con el título: «¿Hay que tirar a la basura la política regional comunitaria?» (25). Tras esta inquietante pregunta había una crítica al funcionamiento del sistema actual y un apoyo a las propuestas de modificación formuladas por las instituciones comunitarias. Sin embargo, los problemas actuales de la Comunidad son tan agudos que puede ponerse en cuestión la posibilidad misma de una política regional comunitaria.

En efecto, la crisis económica y el aumento de los índices de paro no afectan exclusivamente a las regiones menos desarrolladas. El desempleo y el declive económico azotan regiones tradicionalmente prósperas en las que sectores enteros de la economía han entrado en vías muertas sin posible retorno. En estas condiciones —como ha dicho el Comité económico y social de la Comunidad—, «cada vez es

más difícil desarrollar una política regional que tenga por finalidad atenuar los grandes desequilibrios regionales que persisten en el seno de la Comunidad» (26).

La imposibilidad de llegar a un acuerdo en los problemas fundamentales de la Comunidad europea —el problema de la política agrícola común (supresión de las ayudas a las producciones excedentarias) y el problema del presupuesto comunitario (la contribución neta del Reino Unido) — impide la solución de otros problemas conexos: el relativamente menor de la reforma de la política regional comunitaria y el, mucho más importante para nosotros, de la adhesión de España y Portugal. Todos los problemas están relacionados entre sí y la llave de su solución es la misma: la voluntad política de los Estados miembros para seguir adelante.

BIBLIOGRAFIA SUMARIA

Textos y documentos

- Principaux règlements et décisions du Conseil des Communautés sur la politique régionale*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemburgo, 1981.
- Les régimes d'aide régionale dans la Communauté européenne. Etude comparative*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemburgo, 1982.
- Les régions de l'Europe. Premier rapport périodique sur la situation économique et sociale des régions de la Communauté*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemburgo, 1982.

Monografías y artículos

- AGOSTINI, M.V., *Regioni europee e scambio ineguale. Verso una politica regionale comunitaria?*, Bologna, 1976.
- BUZELAY, A., «La liberté d'établissement comme facteur d'accentuation des disparités régionales intra-communautaires en l'absence d'une politique régionale et budgétaire adéquate», *Revue du Marché Commun*, N° 234, Febrero de 1980, pp. 85-90.
- CARBONELLI, M., «Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e partecipazione delle regioni», *La Comunità internazionale*, 1981, N° 1-2, pp. 48-65.
- CARCELEN CONESA, J.M., — *Las entidades financieras de desarrollo regional en la Europa comunitaria*, Madrid, 1983.
- «Hacia una política regional común en el marco de la CEE» *Revista de Instituciones Europeas*, 1983, N° 2, pp. 475-491.
- *Catalunya i la Comunitat Europea*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Investigaciones Econòmiques, Departament de la Presidència, Barcelona, 1982.
- *L'Europe et ses régions*, Actes du Septième Colloque de l'IEJE sur les Communautés européennes, Lieja-La Haya, 1975.
- FERNANDEZ, V.J., «La política regional de la CEE y su reforma», *Información Comercial Española*, N° 590, octubre de 1982, pp. 151-160.
- FERRELLI, N., «Politica regionale della CEE e partecipazione delle regioni», *Le Regioni*, 1979, N° 4, pp. 509-520.
- GRANELL, F., «Las Comunidades autónomas y la negociación para el ingreso de España en la Comunidad europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1982, N° 3, pp. 815-831.
- LEANZA, U., «Il ricorso all'art. 235 del trattato CEE in materia di politica regionale comunitaria», *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Vol. II, Milán, 1978, pp. 342-360.
- MENY, Y., «Should the Community Regional Policy be scrapped?», *Common Market Law Review*, Vol. 19, n° 3, 1982, pp. 373-388.
- MOUSSIS, N., «Le cadre juridique de la politique régionale communautaire», *Revue du Marché Commun*, N° 263, Enero de 1983, pp. 4-5.
- MUÑOZ, V., «La política regional europea», *Información Comercial Española*, N° 526-527, junio-julio de 1977, pp. 89-107.
- ORTIZ-ARCE, A., «La política regional de la Comunidad económica europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1976, N° 1, pp. 29-59.
- PINDER, D., *Regional Economic Development and Policy. Theory and Practice in the European Community*, Londres, 1983.
- ROMUS, P., *L'Europe et les régions*, Paris-Bruselas, 1979.
- SOBRINO HEREDIA, J.M., *La situación regional en las Comunidades europeas. Perspectivas para Galicia*, Santiago de Compostela, 1983.
- VANNI, G., «Rapporti tra regione e CEE in materia di programmazione», *Rivista di Diritto Europeo*, Vol. XV, 1975, N° 3, pp. 197-202.
- YUILL, D.: ALLEN, K.: HULL, Ch., *Regional Policy in the European Community*, Londres, 1980.

- (1) *Documents de la Conférence sur les économies régionales*, Bruselas 6-8 de diciembre de 1961, Vol. I, Service des Publications des C.E., 1963, p. 14.
- (2) MOUSSIS, N., «Le cadre juridique de la politique régionale communautaire», *Revue du Marché Commun*, N° 263, enero de 1983, p. 4.
- (3) El proceso ha sido expuesto por ORTIZ-ARCE, A., «La política regional de la Comunidad Económica Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1976, pp. 29-59.
- (4) *Journal officiel des Communautés européennes* N° C 152 de 28.11.1969.
- (5) Reglamento CEE 724/75 del Consejo 18 marzo 1975. *Journal officiel des Communautés européennes*, N° L 73 de 21.3.1975.
- (6) Decisión CEE 75/185 del Consejo 18 de marzo 1975. *Journal officiel des Communautés européennes*, N° L 73 de 21.3.1975.
- (7) Cf. MELCHIOR, M., «La politique régionale de la Communauté: aspects juridiques», *L'Europe et ses régions*, Actes du Septième Colloque de l'IEJE sur les Communautés européennes. Lieja-La Haya, 1975, pp. 28 y ss.
- (8) LEANZA, U., «Il ricorso all'art. 235 del trattato CEE in materia di politica regionale comunitaria», *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Vol. II, Milán, 1978, pp. 359-360.
- (9) En el año 1982 se beneficiaron del FEDER 3.277 proyectos de inversión que obtuvieron ayudas financieras de 1.812 millones de ECU, que representan una cantidad aproximada de 231.936 millones de pesetas. En el período comprendido por los ocho primeros años de actividades del Fondo, de 1975 a 1982, 17.803 proyectos de inversión han recibido ayuda financiera de 7.054 millones de ECU, que equivale a unos 902.912 millones de pesetas. El total de los pagos realizados por el Fondo de 1975 a 1982 asciende a unos 3.800 millones de ECU, o sea unos 486.400 millones de pesetas, que representan un 53,9% del total comprometido. Cf. Commission des Communautés européennes, *Seizième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1982*, pp. 257-158.
- (10) FERNANDEZ, V.J., «La política regional de la CEE y su reforma» *Información Comercial Española*, N° 590, Octubre de 1982, p. 160.
- (11) Reglamento CEE 3325/80 del Consejo de 16 de diciembre de 1980. *Journal officiel des Communautés européennes* N° L 349 de 23.12.1980.
- (12) ROMUS, P., *L'Europe et les régions*, Paris-Bruselas, 1979, p. 182.
- (13) Reglamento CEE 214/79 del Consejo de 6 de febrero de 1979, *Journal officiel des Communautés européennes* N° L 35 de 9.2.1979.
- (14) Decisión CEE 75/185 del Consejo de 18 de marzo de 1975, *Journal officiel des Communautés européennes* N° L 73 de 21.3.1975.
- (15) Reglamento CEE 75/761, *Journal officiel des Communautés européennes* N° L 320 de 11.12.75. En la doctrina italiana se ha suscitado una importante corriente en defensa de una participación más activa de las autoridades regionales en el marco de la política regional comunitaria. Cf., entre otros, FERRELLI, N., «Politica regionale della CEE e partecipazione delle regioni», *Le regioni*, 1979, pp. 509-520 y Carbonelli, M., «Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e partecipazione delle regioni», *La Comunità internazionale*, 1981 pp. 48-65.
- (16) *Journal officiel des Communautés européennes*, N° L 35 de 9.2.1979.
- (17) *Journal officiel des Communautés européennes*, N° C 36 de 9.2.1979.
- (18) *Journal officiel des Communautés européennes*, N° L 143 de 12.6.1979.
- (19) *Ibid.*
- (20) Cf. CARCELEN CONESA, J.M., «Hacia una política regional común en el marco de la CEE», *Revista de Instituciones Europeas*, 1983, pp. 475-491.
- (21) *Journal officiel des Communautés européennes*, N° C 336 de 23.12.1981. A petición del Parlamento europeo, la Comisión elaboró una segunda propuesta modificada que se publicó en el *Journal officiel des Communautés européennes*, N° C 261 de 6.10.1982. Sobre este aspecto Cf. la comunicación presentada a este Coloquio por José ELIZALDE, «La política regional comunitaria y la reforma de los Fondos estructurales», que recoge los últimos datos sobre la cuestión.
- (22) Para una visión sintética del problema, con referencia a estos estudios regionales, cf. GRANELL, F., «Las comunidades autónomas y la negociación para el ingreso de España en la Comunidad», *Revista de Instituciones Europeas*, 1982, pp. 815-831.
- (23) *Comunidad Europea* N° 200, julio-agosto de 1983, pp. 9-10.
- (24) GONZALEZ SANCHEZ, E., «España-CEE: las negociaciones de adhesión a lo largo de 1982», *Revista de Instituciones Europeas*, 1983, p. 109.
- (25) Meny, Y., «Should the Community regional policy be scrapped? *Common Market Law Review*, Vol. 19, N° 3, 1982, pp. 373-388.
- (26) Comité économique et social, «Avis sur le septième rapport annuel du Fonds européen de développement régional», *Journal officiel des Communautés européennes* N° C 90, 5.4.1983, p.

**La armonización fiscal comunitaria
y los regímenes económico-tributarios particulares
de las Comunidades Autónomas**

Alegría Borrás Rodríguez

I. Introducción.

- A) La incidencia de la imposición sobre la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales.
- B) La generación de recursos para la financiación regional, estatal y comunitaria.

II. La armonización fiscal en la CEE.

- A) Armonización: sentido general y armonización fiscal.
- B) Principios generales de la armonización fiscal en la CEE.
 - a) *Tratado de Roma.*
 - b) *Evolución posterior.*
- C) Realizaciones en el ámbito de la armonización fiscal.
 - a) *El IVA.*
 - b) *Los impuestos sobre consumos específicos.*
 - c) *El régimen fiscal armonizado de las exenciones fiscales a viajeros y pequeños envíos.*
 - d) *Las sociedades y la armonización fiscal.*
 - a') *Las aportaciones de activo.*
 - b') *Las fusiones de sociedades.*
 - c') *Las relaciones entre matrices y filiales.*
 - d') *Doble imposición jurídica.*
 - e') *Doble imposición económica.*
 - f') *Empresas asociadas.*
 - e) *La lucha contra el fraude y la evasión fiscal internacional.*
- D) Los Estados miembros de la CEE y la armonización fiscal.
 - a) *Diferencias existentes entre los Estados miembros.*
 - b) *La distribución de impuestos entre el poder central y las divisiones territoriales: la denominada «perecuación federal».*

III. Las Comunidades Autónomas y su potestad normativa en materia tributaria.

- A) Planteamiento general.
- B) El desarrollo de los preceptos constitucionales en materia fiscal.
- C) Los impuestos en las Comunidades Autónomas.
- D) La realización de los principios de coordinación y de solidaridad.

IV. La incorporación de España a la CEE y las Comunidades Autónomas.

- A) Ordenamiento español y ordenamientos de los Estados miembros de la CEE.
- B) Ordenamiento español y armonización fiscal comunitaria.
- C) Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: consideraciones finales en materia tributaria.

INTRODUCCIÓN

La necesidad de una generación de recursos es una constante para la financiación, tanto en el orden interno como en el orden comunitario. Ello adquiere matices propios cuando, como en el caso español, la financiación requerida es a dos niveles, estatal y regional o de las Comunidades Autónomas. Dado que la financiación constituye el objeto de otra ponencia de este mismo Coloquio, el tema del presente estudio queda limitado a las relaciones existentes, en concreto, en lo referente a la principal forma de financiación, es decir, los impuestos. Sin embargo, así como otros aspectos relacionados con el ingreso de España en la CEE han sido objeto de especial atención, no ocurre lo mismo (si exceptuamos el IVA), con las cuestiones fiscales, aunque existan aportaciones valiosas.

Hay que partir, pues, del hecho que la consecución de un verdadero Mercado Común significa eliminar los obstáculos a la obtención de los fines de la Comunidad, es decir, establecimiento de un Mercado Común, aproximación progresiva de la política económica, instauración de una serie de políticas comunes. La armonización fiscal no constituye un fin en sí misma, sino que tiene un carácter funcional, es decir, se armonizan las disposiciones fiscales en cuanto constituyen una traba para la consecución del Mercado Común y de ahí que en el texto del Tratado de Roma se incluyan algunas disposiciones que se refieren a cuestiones fiscales (arts. 95-99 y 220).

Por otra parte, la situación creada en España a raíz de la Constitución de 1978 difiere, también en el orden fiscal, de la situación anterior y de ahí que en esta materia deban considerarse también de la situación de las Comunidades Autónomas y sus relaciones entre sí y con el Estado.

En esta línea, tiene especial importancia la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), que contiene dos disposiciones a retener desde este momento:

1ª El art. 1,3 que textualmente dice que «lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en los Tratados o convenios suscritos o que se suscriban en el futuro por España». Si bien esta disposición no incluye nada nuevo, es conveniente su recuerdo en cuanto manifiesta la postura en que se encuentra el Estado: posición intermedia entre las obligaciones internacionalmente asumidas y las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas. Además, en el caso de la CEE habrá que tener en cuenta la armonización fiscal llevada a cabo mediante el denominado derecho derivado, en este caso, mediante directiva.

2ª El art. 9, c) dispone que las Comunidades Autónomas podrán establecer sus tributos basándose en unos principios, entre los que se encuen-

tra el de que «No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español». Se pretende, así, garantizar que la libre circulación no se vea distorsionada en el interior de España desde el punto de vista fiscal.

Enfrentados, pues, al ingreso de España en la CEE, debe atenderse de forma especialmente cuidadosa un doble frente: en el orden interno, la coordinación frente a lo que en frase afortunada se ha denominado «taifismo fiscal» (1); en el orden comunitario, la armonización fiscal.

El objeto, pues, de la presente ponencia es el planteamiento de los problemas presentados por nuestro proceso autonómico en relación con la armonización fiscal comunitaria, lo que implica la siguiente delimitación:

1º No se trata de un estudio sobre el derecho fiscal de las Comunidades Europeas, sino únicamente de los aspectos en que incide la armonización fiscal.

2º No se trata tampoco de un estudio del sistema tributario español actual surgido a raíz de la promulgación de la Constitución y los Estatutos, sino de aquellos aspectos que pueden tener algún reflejo en el tema de la entrada de España en la CEE.

3º Enmarcada esta ponencia dentro de un Coloquio en el que el tema general es «La integración de España en la Comunidad Europea y las competencias de las Comunidades Autónomas» no se hará referencia a los temas que son objeto de otras ponencias, en concreto, las referidas a los aspectos generales, a la financiación y a los territorios con régimen especial.

II. LA ARMONIZACIÓN FISCAL EN LA CEE

A) Armonización: sentido general y armonización fiscal

No correspondiéndonos aquí entrar en el tema general de lo que significa, los mecanismos y las dificultades de la armonización en general en la CEE (2), debemos señalar, sin embargo, que ésta no constituye un fin en sí misma, sino un medio para facilitar el establecimiento y funcionamiento de un Mercado Común. Esta armonización encuentra su apoyo en disposiciones específicas, como en materia fiscal es en concreto el art. 99 (3) del Tratado de Roma o en disposiciones generales, como es el art. 3, h, que sirve de apoyo al art. 100, el art. 220 o el art. 235 del propio tratado. En el ámbito fiscal, pues, la armonización significaría, como ya dijera Zimmermann (4) «ponerse de acuerdo sobre la eliminación de las disparidades entre las legislaciones fiscales que falsean la concurrencia y provocan una distorsión».

En esta línea, con antecedentes en el *Informe Tinbergen*, merece especial mención el *Informe Neumark* (5) del Comité Fiscal y Financiero encargado del estudio sobre la incidencia de las diferencias existentes entre los Estados miembros en materia fiscal sobre el retraso en el establecimiento de un auténtico Mercado Común (6).

Desde el punto de vista que aquí nos interesa, la etapa decisiva puede entenderse iniciada con la Resolución del Consejo de 22 de marzo de 1971 (7) sobre la realización de la unión económica y monetaria, que responde al denominado *Plan Werner* (8), concediendo dentro de la misma un papel importante a la armonización

fiscal. Al tercer programa de acción en materia fiscal, de 1975 (9), que es un programa de reactivación, responde el *Informe de la Comisión al Consejo de 27 de marzo de 1980* sobre las perspectivas de la convergencia de los sistemas fiscales de la Comunidad, que abandona las ideas maximalistas del Informe Neumark sobre una Hacienda federal y resalta los logros alcanzados en la consecución de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, en la neutralidad tributaria en los intercambios de mercancías, en el no falseamiento de la concurrencia y en la dotación de recursos propios a la Comunidad (10). Sin embargo, es consciente (11) de las dificultades con que todavía se encuentra la armonización fiscal en la CEE, que se resumen en las siguientes:

a) La pretensión de los Estados de salvaguardar su soberanía fiscal, entendida como un elemento esencial de la soberanía nacional.

b) Posibilidad de que surjan conflictos entre objetivos igualmente necesarios, como es el acercamiento progresivo de la política económica y la armonización fiscal.

c) Sensibilidad de la opinión pública ante la cuantía y la complejidad de la fiscalidad.

d) Diferencias entre los Estados miembros en cuanto a estructura de su sistema fiscal, presión fiscal global y reparto de los ingresos fiscales, debidas a causas como las diferencias de estructuras económicas y sociales, las diferencias de concepción sobre el papel del impuesto y la diferencia de mentalidad.

e) La complejidad que significa la coexistencia de 10 sistemas fiscales diferentes, complejidad que no tendería a disminuir con la entrada de dos nuevos miembros (12).

Si bien las «disposiciones fiscales» de los arts. 95 a 99 TCEE se centran en los impuestos denominados indirectos, también se hace una referencia a los impuestos directos, a través del art. 220 del propio texto, en relación a la doble imposición internacional. Sin embargo, a partir de la reunión de Ministros de Hacienda en Dusseldorf, en 1961, se decidió incidir más en materia de impuestos directos, utilizando para ello los arts. 100 y 101, es decir, situándolo en la necesidad de armonizar las normas fiscales en general en cuanto tuvieran «una incidencia directa sobre el establecimiento o el funcionamiento del Mercado Común».

B) Realizaciones en el ámbito de la armonización fiscal

a) El IVA

El mandato específico del tratado de Roma y sus estrechos lazos con la libre circulación de mercancías y el establecimiento de la unión aduanera condujeron a la adopción de las dos primeras directivas sobre el IVA (13), que inician el camino para que de forma escalonada los Estados miembros que lo tuvieran (Francia no lo tenía desde 1 de julio de 1954) pasaran del impuesto en cascada sobre el volumen de ventas al impuesto sobre el valor añadido (14). La más importante de las directivas (15) es la *Sexta directiva*, de 13 de junio de 1977, relativa a la base uniforme de este impuesto (16), en la que, además se precisa el concepto de «interior del país» en relación al art. 227 TCEE y excluye determinados territorios de algunos Estados miembros (17), fijándose en un 1% la participación de la Comunidad en este impuesto, cuya finalidad es dotar de recursos propios a la Comunidad (18), si bien en la actualidad ello resulta insuficiente, pero los Estados no consienten en aumentar

tal participación (Atenas, diciembre de 1983). En directivas posteriores se han regulado distintos aspectos de este impuesto (19).

b) *Los impuestos sobre consumos específicos*

Las denominadas a veces «accisas» o impuestos sobre consumos específicos constituyen también una exigencia de la libre circulación de las mercancías y en especial las que recaen sobre la cerveza, el vino, el alcohol, los aceites minerales y los cigarrillos (20).

c) *El régimen fiscal armonizado de las exenciones fiscales aplicables a los viajeros y a los pequeños envíos*

Se trata de franquicias fiscales establecidas en favor de los particulares y que inciden, pues, en la libre circulación de mercancías en relación con las personas. Se trata de una serie de medidas adoptadas desde 1969 (21) y entre las que merecen resaltarse las directivas de 19 de diciembre de 1978 y de 17 de noviembre de 1981 (22) relativas a la armonización de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas relativas a las franquicias de los impuestos sobre el volumen de ventas y de los impuestos sobre los consumos específicos percibidos a la importación en el tráfico internacional de viajeros.

d) *Las sociedades y la armonización fiscal*

Aunque todavía es más difícil y por el momento poco probable la armonización en el impuesto sobre la renta, la armonización del impuesto sobre sociedades y más en general de otros temas relacionados con los movimientos internacionales de capitales, constituyen un tema difícil (23), afectando también a la cuestión del establecimiento de sociedades. Los temas abordados en este procedimiento son los siguientes:

1. Régimen de las aportaciones de activo (*droit d'apport*) tema sobre el que hay varias directivas (24).

2. Propuesta de la Comisión de 16 de enero de 1969 (25) en materia de fusiones y de tomas de participación más allá de las fronteras y de relaciones entre *matrices y filiales*, que adopta el sistema de contabilidad separada (26), con exención de una parte de los beneficios, a lo que se oponen Alemania e Italia cuyas legislaciones no conceden dicha exención.

3. En materia de *doble imposición jurídica*, no existe convenio multilateral entre los Estados miembros (27), por lo que sólo existen los convenios bilaterales concluidos entre algunos de los Estados miembros. Estos convenios, si bien mejoran las relaciones bilaterales, puede considerarse, sin embargo, que distorsionan la igualdad en las relaciones multilaterales. Dado, pues, que nada hay posterior en este tema, persiste la duda sobre si se debería preparar un convenio multilateral o sería más idónea la vía del derecho derivado.

4. *La doble imposición económica* (28) que sufren los dividendos es un tema preocupante, como ya puso de relieve el *Informe Segré*, de 1966, ya que evitar la doble imposición económica constituye una necesidad para liberalizar los movimientos de capitales en base al art. 67 TCEE (29). La importancia y trascendencia del tema hace que no se haya llegado todavía a acuerdo sobre los puntos fundamentales que, según la propuesta existente (30), consistirían en establecer un régimen armonizado de retención en la fuente para luego elegir entre el mantenimiento de la doble imposición económica o bien reducir tal doble imposición mediante un sistema

de imputación y teniendo en cuenta, expresamente, las posibilidades de un crédito del impuesto armonizado (31).

5. Por lo que se refiere a las *empresas asociadas*, a que también se refiere el art. 9 de modelo de convenio de la OCDE, existe una propuesta de Directiva de 29 de noviembre de 1976 sobre eliminación de doble imposición en caso de corrección de beneficios entre empresas asociadas (procedimiento arbitral) (32).

e) *El fraude y la evasión fiscal internacional*

Además de todas las cuestiones examinadas en los apartados anteriores, *el fraude y la evasión fiscal internacional* constituyen también objeto de preocupación en la CEE y así, a la Resolución del Consejo de 10 de febrero de 1975 (33) relativa a las medidas a tomar por la Comunidad en el ámbito de la lucha contra el fraude y la evasión fiscal internacional, ha seguido una directiva relativa a la asistencia mutua de las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos, de 19 de diciembre de 1977 (34), en la línea de las disposiciones contenidas al respecto en el modelo de convenio para evitar la doble imposición internacional de la OCDE (35), pero en la triple fórmula de intercambio previa petición, intercambio automático e intercambio espontáneo. Ello no es en sí mismo una medida armonizadora de la normativa fiscal, sino una medida para facilitar la lucha contra la evasión y el fraude en los Estados miembros (36), a la que ha seguido otra directiva que modifica la anterior, de 6 de diciembre de 1979 (37).

D) Los Estados miembros de la CEE y la armonización fiscal

La situación señalada en el *Informe Neumark* sobre las disparidades existentes entre los Estados miembros en el orden fiscal no han cambiado. En efecto, se señalaba que estas divergencias afectaban a tres órdenes distintos:

- Concepción general de la política económica.
- Política financiera (reparto entre impuestos directos e indirectos, reparto de recursos entre el Estado y otras colectividades públicas, etc.)
- Técnica fiscal (organización técnica del impuesto).

Señalaría especialmente el hecho de que entre los Estados miembros hay algunos en que determinados impuestos no son percibidos por el Gobierno Central, sino por determinados entes territoriales (sean Länder, Departamentos, regiones, distritos, provincias o comunas) (38). En estos casos, la armonización en el seno de la CEE ha debido hacerse compatible con la coordinación en el orden interno.

a) *Diferencias existentes entre los Estados miembros*

Como rasgos esenciales de los Estados miembros (39) que conducen a la existencia de diferencias a armonizar, señalaría los siguientes:

1. Impuestos sobre el *valor añadido*. Tras la adopción de la 6ª directiva, queda todavía pendiente el tema del tipo aplicable en este impuesto en los Estados miembros, pues frente a Dinamarca, donde hay un tipo único, en el caso de Italia existen ocho tipos diferentes. Por otra parte, el denominado «tipo cero» que existe en Gran Bretaña e Irlanda y que afecta a productos y servicios considerados como de primera necesidad, puede significar distorsiones en la concurrencia para los productos de sustitución y no olvidemos que en la sexta directiva se establece una lista limitada de exencio-

nes precisamente para evitar tal tipo de distorsiones. Por otra parte, se está procediendo a una aproximación entre las legislaciones mediante la modificación en los tipos aumentados o reducidos (40).

2. Impuestos especiales sobre el *consumo*, que todavía no se encuentran totalmente armonizados (ni aún en las llamadas «cinco grandes accisas»: aceites minerales, tabaco, alcohol, cerveza y vino), por el fuerte impacto que en las mismas tienen los aspectos económicos.

3. Por razones presupuestarias, económicas y sociales, la imposición sobre las *sociedades* es quizá el aspecto en que todavía difieren más las normas fiscales de los distintos Estados miembros.

Aunque el tema que ha preocupado más es el de la doble imposición económica al que antes me refería, persisten otras divergencias entre los Estados miembros pues, por ejemplo, Holanda y Luxemburgo no admiten el sistema de crédito del impuesto.

Además, no se puede perder de vista que la fiscalidad es utilizada a veces como medida política por los Estados miembros y así nos encontramos con que se puede utilizar como incentivo para la inversión en determinadas regiones o en determinadas ramas de actividad de las empresas. El que tales ventajas no queden sin efecto en el orden internacional requerirá la adopción de soluciones, sobre las que, sin embargo, no existe unanimidad entre los Estados.

Debemos señalar, finalmente, que tampoco hay unanimidad en cuanto al tipo del impuesto de sociedades. Si bien la Comisión propuso (41) que se encontrara entre un 45% y un 55%, la realidad es que oscila entre un 56% en Alemania y un 25% en Italia, lo que da una idea de las dificultades de armonización en la materia.

Como conclusión, pues, de este apartado hay que señalar que persiste una notable diferencia entre los Estados miembros en esta materia.

b) La distribución de impuestos entre el poder central y las subdivisiones territoriales: la denominada «perecuación federal»

Es una realidad conocida la posibilidad de que coexistan «sobre un mismo territorio varios sistemas financieros de entidades públicas de base territorial, una de ellas abarcando la totalidad del territorio y la otra una zona inferior» (42).

Esta situación puede darse tanto en Estados federales (sirva de ejemplo en la CEE el caso de Alemania Federal) como en Estados regionales (Italia, por ej.). Sin entrar en el examen de estos supuestos (43), en todos ellos se ha realizado un reparto de competencias fiscales entre el Gobierno central y las divisiones territoriales, atendiendo a unos determinados principios de equidad, eficacia y suficiencia, correspondiendo en esta línea al Gobierno central una tarea de coordinación, que puede alcanzar también a la compensación financiera, definida así: «la compensación financiera stricto sensu es un proceso sistemático de transferencias financieras orientadas para equilibrar la capacidad presupuestaria o los resultados económicos de diferentes niveles de Gobierno en un sistema federal» (44), sistema que funciona en algunos Estados federales existentes, como es en Suiza o en la República Federal Alemana o también en Austria, Estados Unidos, Canadá y Australia, casos citados por la Comisión de la CEE al examinar las diferencias existentes entre la Comunidad en su estructura actual y los Estados federales que conocen tal sistema de compensación financiera en la Comunidad (45), posibilidad a que ya se refería el Informe Neumark.

III. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU POTESTAD NORMATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA

A). Planteamiento general

El Estado de las Autonomías que tiene su origen en la Constitución española de 1978 ha modificado, entre otros, el tema de la fiscalidad. La comprensión de la postura adoptada en relación al posible ingreso de España en la CEE obliga, aunque sea de forma muy esquemática, a recordar algunas cuestiones generales relacionadas con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia tributaria, tema que ha sido muy discutido, sobre todo en el período comprendido entre la promulgación de la Constitución y la promulgación de la LOFCA.

En efecto, en la *Constitución* dice el art. 133.

«1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes».

Este artículo, unido a que los arts. 148 y 149 no se refieren al tema, fue interpretado por unos en el sentido de una concepción restrictiva del poder tributario regional (Palao, Ferreiro, etc.), mientras que para otros (Ramallo, Lasarte, Sánchez Serrano) debía dársele una interpretación más amplia, en el sentido de no utilizar los criterios tradicionales de poder tributario originario y derivado, sino considerar lo más ampliamente tal posibilidad de las Comunidades Autónomas (46), partiendo para ello, primero de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, basada en los arts. 150, 151 y 152 de la Constitución y segundo de la autonomía financiera del art. 156 de la propia Constitución y que además recoge los fundamentales principios de *coordinación* y *solidaridad*, explicitando el art. 157 cuáles son los recursos de las Comunidades Autónomas.

La potestad tributaria de la Comunidad Autónoma tendrá como límites (47):

1º Los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156 de la Constitución).

2º El principio de legalidad tributaria (art. 31,3 de la propia Constitución).

3º El principio de generalidad (art. 138,2 de la Constitución) y de capacidad económica en sus manifestaciones de igualdad y progresividad (art. 31,1 de la Constitución).

4º Limitación constitucional derivada del art. 157,2 en el sentido de que «las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios» y, finalmente,

5º Limitaciones derivadas de leyes del Estado, ateniéndose a la ley orgánica a que se refiere el art. 157,3 de la Constitución y las leyes de principios de «armonización» a que se refiere al art. 150,3 del propio texto constitucional.

El examen, pues, de la situación española actual deberá centrarse en tres puntos: cómo se ha producido el desarrollo del mandato constitucional, los impuestos en las Comunidades Autónomas y, finalmente, la realización de la coordinación y de la solidaridad.

B) El desarrollo de los preceptos constitucionales en materia fiscal

Las normas fundamentales en este sentido son las contenidas en los Estatutos de Autonomía, debiendo, además, hacer referencia a las normas que, en su caso, materializan la organización de la Hacienda en cada una de las Comunidades Autónomas. La otra disposición fundamental es la LOFCA, a la que nos referiremos más adelante, al tratar de la realización de la coordinación y de la solidaridad.

Por lo que se refiere a las normas estatutarias hay que distinguir, en primer lugar, entre los Estatutos anteriores a la LOFCA y los posteriores a ella, en cuanto estos últimos (que son la mayoría) incorporan, obviamente, la referencia a aquella.

En segundo lugar, hay que poner de relieve la situación especial de algunas de las Autonomías y que es, en concreto, el caso del País Vasco, de Navarra y de Canarias.

En efecto, en cuanto al *País Vasco* se mantiene la posibilidad del régimen de concierto, sometiéndose, sin embargo, en el art. 41 del Estatuto (48) el régimen tributario a las normas para la coordinación, armonización fiscal y colaboración previstas, disposiciones que, a su vez, se recogen en el Concierto Económico de 13 de mayo de 1981 (49), que hace referencia a la solidaridad (art.3), a la armonización fiscal (art. 4) y al principio de colaboración (art. 5).

En el caso de *Canarias*, hay que partir de «su régimen económico-fiscal especial» en palabras del art. 45 de su Estatuto y de «las características diferenciales básicas del hecho insular y de la economía canarias», según el art. 54,1 del propio Estatuto (50).

Por Ley orgánica 10 de agosto 1982 (51) se publicó la norma correspondiente a *Navarra*, sobre reintegración y mejoramiento del régimen foral, que establece en su art. 45 que «la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional de convenio económico», haciendo especial mención de la necesidad de armonización con el régimen general del Estado.

Sin entrar en el examen, pues, de las peculiaridades de las finanzas de cada una de las Comunidades Autónomas, debemos señalar un dato común a todos los Estatutos, que es el relativo a que la regulación de los aspectos fiscales no aparece en el apartado dedicado a las competencias de la Comunidad Autónoma, sino que aparece mucho más adelante, en el Capítulo dedicado a las Finanzas y Economía. La interpretación que de ello cabe dar es entender que la fiscalidad no constituye un fin en sí misma, sino que tiene un carácter instrumental respecto a las competencias transferidas.

Obviamente, sin embargo, no en todas las Comunidades Autónomas ha tenido el mismo desarrollo posterior la normativa contenida en los Estatutos.

Así citaremos en primer lugar a Cataluña, en cuyo Estatuto las normas fundamentales al respecto son el art. 44 y la disposición transitoria 6ª (52), en segundo lugar la Ley de 28 de octubre 1981, de cesión de tributos a la Generalitat (53), seguida del traspaso de servicios del Estado adscritos a las competencias asumidas por la Generalitat en relación con los tributos cedidos (54) y, finalmente, la Ley de la Generalitat de Catalunya que organiza las Finanzas públicas de Cataluña (55).

En el supuesto de *Galicia* se refiere su Estatuto a estas cuestiones (56), habiéndose dictado una disposición de la Junta de Galicia sobre incremento de tipos de tasas y exacciones parafiscales de cuantía fija (57).

Refiriéndose los arts. 56 y 57 del Estatuto de *Andalucía* (58) a los ingresos de la Comunidad, la Ley de la Junta de Andalucía de 19 de julio de 1983 organiza la Hacienda de la Comunidad Autónoma (59).

Por su parte, la Diputación General de *Aragón* dictó el Reglamento de Ordenación jurídico-Administrativa y financiera de la Diputación General (60), en relación a las disposiciones correspondientes de su Estatuto de Autonomía (61).

En los demás casos, únicamente existían las disposiciones contenidas en los Estatutos de Autonomía (62), hasta que, días después de la presentación de esta ponencia, se publicó la ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y las leyes especificando en cada caso el alcance y condiciones de la cesión de tributos del Estado, a que luego me referiré.

C) Los impuestos en las Comunidades Autónomas

Los ingresos de esta naturaleza pueden dividirse, dicho brevemente, en los siguientes tipos: impuestos propios, impuestos cedidos, recargos sobre los impuestos cedidos y no cedidos y, finalmente, participación en los impuestos estatales (art. 157 de la Constitución).

Aunque existe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan *impuestos propios* (63), ello resulta un tanto difícil, ya que, por una parte, sería una medida poco popular en general; por otra, los elementos que pueden ser objeto de tributo ya han sido suficientemente gravados por el Estado y, finalmente, no pueden ser obstáculo a la libre circulación entre las distintas Comunidades Autónomas.

El punto fundamental, pues, es el relativo a los impuestos que pueden ser cedidos (64) a las Comunidades Autónomas y los que no pueden serlo. Esta materia está regulada en el art. 11 de la LOFCA (65), que dice que pueden ser cedidos el impuesto sobre el patrimonio neto, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, la imposición general sobre las ventas en su fase minorista, los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista salvo los recaudados mediante monopolios fiscales y las tasas y demás exacciones sobre el juego, a lo que hay que añadir el impuesto del lujo, ya que la disposición transitoria 3ª establece que «hasta que el impuesto sobre el valor añadido no entre en vigor, se considerará como impuesto que puede ser cedido el impuesto sobre la renta global de las personas físicas, el impuesto sobre el beneficio de las sociedades, sobre la producción o las ventas, sobre el tráfico exterior y los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales».

Según el art. 10, 2 de la LOFCA, «se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una ley específica», ley de cesión que se dictó, como antes veíamos, en primer lugar para Cataluña. Sin embargo, los criterios mantenidos en la misma se han generalizado a través de la ley reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, de 28 de diciembre de 1983, y las leyes de la misma fecha para las distintas Comunidades Autónomas, fijando el alcance y condiciones de la cesión (66), en fecha, pues, ligeramente posterior a la presentación oral de esta ponencia.

Por otra parte, las demás disposiciones existentes en nuestro ordenamiento no se separan de lo que es normal en otros ordenamientos con una organización si no similar, si al menos equiparable a estos efectos (67), es decir, aquella en la que se reserva el poder central los impuestos que, desde el punto de vista económico, deben ser considerados como principales y, en concreto, el más importante de todos ellos que es el impuesto sobre la renta global de las personas físicas.

D) La realización de los principios de coordinación y de solidaridad.

Recogidos estos principios en el art. 156 de la Constitución, encuentran su desarrollo (68) principalmente a través de la LOFCA, cuyo art. 2 hace referencia a la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y sus principios básicos, en concreto, la igualdad, la garantía del equilibrio económico, la solidaridad y la suficiencia de recursos, creándose (art. 3) el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (69), precisamente para llevar a efecto esa coordinación y estudiar y valorar la distribución de los recursos del *Fondo de Compensación*, que hasta el momento ha sido el punto más conflictivo (70).

Precisamente la existencia de estas normas que garantizan la coordinación y la solidaridad interterritorial, son las que también dan pie a que se prevenga que en el orden interregional puedan producirse los problemas que surgen en el orden inter-nacional y de esta forma se establecen los *puntos de conexión tributarios* y son precisamente las normas de coordinación las que, en su caso, podrán evitar lo que denominaríamos «doble imposición interregional». En este sentido, el art. 10. 4 de la LOFCA dejando a salvo las disposiciones de la ley de cesión (71), dice que para los tributos de naturaleza personal se tendrá en cuenta el domicilio fiscal de los sujetos pasivos, para los tributos sobre el consumo, el lugar en que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales, o agencias y los tributos sobre operaciones inmobiliarias, en función del lugar de situación del inmueble. (72).

IV. LA INCORPORACIÓN DE ESPAÑA A LA CEE Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El examen realizado hasta este punto permite ahora abordar con conocimiento de causa los principales problemas que encontrará España en su incorporación a la Comunidad Europea en relación a la armonización fiscal.

Con ánimo de no incurrir en repeticiones en los temas generales abordados en este Coloquio, me limitaré a los siguientes puntos:

- Diferencias del ordenamiento español en relación a los ordenamientos de los Estados miembros de la Comunidad.
- Problemas que la armonización comunitaria plantea para España en el aspecto fiscal.
- Problemas específicos derivados de la existencia en España de las Comunidades Autónomas.

A) Ordenamiento español y ordenamientos de los Estados miembros de la Comunidad Europea

La realidad existente en los Estados miembros de la Comunidad hace ver que existen diferencias notables de todo orden en materia fiscal entre los Estados miembros de la Comunidad y ello a pesar de los años transcurridos «viviendo juntos». Para ello es suficiente el examen de los regímenes fiscales de cada uno de los Estados miembros.

El sistema existente en España a partir de la Ley de 14 de noviembre de 1977 sobre *Medidas urgentes de reforma fiscal* (73) responde a la idea manifestada por Fernández Ordóñez de que «la reforma tributaria española no puede olvidar las instituciones comparadas y muy particularmente la de los países de la Comunidad Eco-

nómica Europea con los que España mantiene su más intenso intercambio de bienes, servicios y capitales» (74).

Las consecuencias más inmediatas fueron la nueva regulación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, sobre sociedades y el establecimiento del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas.

En estos impuestos hay que señalar, por una parte, las diferencias existentes entre los Estados miembros de la Comunidad tanto en cuanto a la técnica del impuesto como en cuanto al tipo establecido; por otra parte, el impuesto sobre el patrimonio, entre los Estados de la Comunidad, únicamente existe en Dinamarca, República Federal de Alemania, Luxemburgo y Holanda y en estos casos, hay supuestos en que se percibe por las subdivisiones territoriales, reservándose el poder central el impuesto sobre la renta de las personas físicas o sobre las sociedades.

Mayores dificultades presenta el tema de la situación de España en relación a los Estados miembros de la Comunidad en lo referente a los impuestos indirectos. Sabido es que en nuestro país se utiliza el sistema del impuesto sobre el tráfico de empresas y el impuesto sobre el lujo, básicamente. La estructuración de estos impuestos, que fue un avance en 1964, no constituye, sin embargo, una realidad adecuada en los momentos actuales y sobre todo examinando cómo en el seno de los Estados miembros de la Comunidad ha desaparecido el sistema de impuestos en cascada, incorporando el sistema de impuestos sobre el valor añadido (75). Como consecuencia de la Ley sobre medidas urgentes a la que antes me refería, se promulgó la ley sobre régimen transitorio de la imposición indirecta (76) para facilitar el paso del sistema actualmente vigente a un sistema de impuesto sobre el valor añadido con el menor coste posible, por lo que en el primer proyecto de ley sobre el IVA se decía que «Conviene ir preparando ese momento, perfeccionando la normativa bajo la cual actualmente se regulan el impuesto sobre el lujo y el impuesto general sobre el tráfico de las empresas. Este perfeccionamiento, si bien no implica una alteración fundamental en los citados impuestos, sí pretende corregir y simplificar los defectos más trascendentes de la actual normativa» (77). Sin embargo, este Proyecto debió retirarse como consecuencia de la octava ronda de las negociaciones (78) y ser sustituido por otro, que fue traducción de la 6ª Directiva, con algunas adaptaciones (79), consideradas insuficientes en relación con el ordenamiento español (80). Unido ello al resultado de las elecciones generales, motivó el abandono del mismo, estando actualmente (enero 1984) en preparación el tercer proyecto sobre el IVA.

Desde el punto de vista, pues, de la organización general de los impuestos, no aparecen diferencias especialmente graves (salvo el IVA) entre nuestro ordenamiento y el de los Estados miembros de la Comunidad (81). En ellos existen también muchas diferencias en cuanto a la base y en cuanto al tipo que, en muchas ocasiones, deben ser mantenidas en cuanto su supresión sería precisamente lo que podría distorsionar la concurrencia. Desde un punto de vista general, pues, nuestros problemas son similares a los de los demás Estados Europeos en el momento de pretender ingresar en la Comunidad.

B) Ordenamiento español y armonización fiscal comunitaria

Los procedimientos seguidos en la fiscalidad internacional pueden centrarse en los dos siguientes:

- a) El procedimiento tradicional, que es el de los *convenios internacionales* para evitar la doble imposición internacional (82), que también con-

tienen medidas sobre asistencia fiscal internacional y tendentes, por tanto, a evitar la evasión fiscal internacional. Ya hemos tenido ocasión de ver como no existe un convenio multilateral entre los Estados miembros de la Comunidad (83), sino convenios bilaterales, al estilo de los que tiene España con los Estados comunitarios siguiendo el modelo de la OCDE, con lo que, aparte los problemas antes apuntados, no existe diferencia notable de nuestra situación con la de las relaciones intracomunitarias a este respecto.

b) El *derecho derivado*, que en materia tributaria se manifiesta en el seno de la CEE mediante las directivas, es decir, normas obligatorias en cuanto a sus fines pero siendo los Estados los que establecen los medios que creen más adecuados para llevar a cabo aquellos fines, de acuerdo con el art. 189, 3 TCEE. El grado de armonización alcanzado en la Comunidad hasta el momento presente en materia tributaria es todavía insuficiente, pero no cabe duda que en el supuesto de ingreso de España significaría un esfuerzo notable las medidas a adoptar en relación con tales directivas.

Por otra parte, hay que señalar que la armonización ha afectado únicamente a determinados impuestos y especialmente al IVA, pero no ocurre lo mismo en la armonización en impuestos como el de la renta de las personas físicas o incluso en el impuesto sobre sociedades.

No olvidemos que la aplicación de los principios y reglas de los arts. 95 y 96 TCEE condujeron, en 1960, a un acuerdo de *stand still*, por el que los seis se comprometían a no aumentar sus impuestos compensatorios o sus desgravaciones más allá de lo existente en aquel momento. Por la Directiva de 30 de abril de 1968 (84) se estableció un método común de cálculo de bonificaciones y tipos compensatorios, norma ya caduca tras la implantación del IVA, pero que puede tener interés si en el momento de entrada de España en la CEE aún no tenemos IVA.

C) Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: Consideraciones finales

Merece la pena recordar aquí como en el Modelo de Convenio de la OCDE de 1977, el art. 2,1 considera indiferente que el impuesto sea percibido «por el Estado o por una de sus subdivisiones territoriales» (85). Una *primera consideración* final sería, pues, que en principio no existe razón alguna por la que el tema de las relaciones fiscales internacionales deba plantearse de distinta forma según que se trate o no de un Estado federal, regional o con cualquier otro tipo de subdivisiones, como es el caso del Estado de las Autonomías.

El Estado se encuentra en una posición intermedia entre las Comunidades Autónomas y la Comunidad Europea:

— por una parte, le corresponde vigilar el respeto a los límites que representa la armonización comunitaria, pues son límites que debe hacer respetar en el interior del país.

— por otra parte, en aplicación de los principios de coordinación y solidaridad debe realizar la coordinación de las normas de las Autonomías entre sí y en relación al poder central, puesto que el Estado no quiere en ningún caso que la actividad de sus subdivisiones territoriales pueda ir en detrimento del Estado y por eso vigila especialmente la cesión de tributos y la participación en los ingresos del Estado.

De ahí llegaríamos con Ruiloba (86) a que «la disparidad fiscal en el interior del Estado no debe sobrepasar en ningún caso la que permita la armonización comunitaria entre los distintos Estados miembros», es decir, la *segunda consideración* final será que las diferencias en el interior no deben exceder los límites permitidos por la armonización lograda o, en otras palabras, es necesario que «tanto el sistema tributario regional como el estatal se coordinen en su adecuación a las directivas de armonización fiscal con las que deberá contarse, llegado que sea el momento de nuestra adhesión a las Comunidades Europeas, al objeto de situar nuestra fiscalidad en línea con la comunitaria» (87).

En España, la coordinación, siguiendo los mandatos constitucionales, se realiza a través de la LOFCA y de las leyes de cesión previstas por los Estatutos. La solidaridad (88) a través del Fondo de compensación interterritorial, que se podría poner en relación con lo que, en un sentido mucho más amplio, en la CEE constituiría la política global de desarrollo estructural regional integrado (89). Principios de coordinación y solidaridad presentes incluso expresamente en algunos Estatutos de Autonomía, como en el art. 42 del de Asturias (90).

En este orden de cosas, nuestra Hacienda regional podría tomar como modelo las existentes en Europa en Estados miembros de la Comunidad que tienen una estructura similar (91). Ello es útil no sólo hacerlo, sino hacerlo cuanto antes, teniendo en cuenta que cuanto más avance la armonización comunitaria, más difícil se hace «coger el tren en marcha». A ello habría que unir dificultades generales tales como la posibilidad de dedicar el 1% (o la cantidad más alta que se establezca) del IVA a los ingresos de la Comunidad, en un país tan necesitado de recursos como el nuestro.

Como consecuencia de todo lo anterior se llegaría como *tercera consideración* a poner de relieve que no deben crearse nuevas discriminaciones, por lo que pueden plantearse como dos cuestiones distintas las siguientes:

1. La creación de impuestos por las Comunidades Autónomas que constituye un peligro de distorsión de la libertad en los cambios intracomunitarios (92). Debe, pues, vigilarse especialmente la puesta en práctica de esta creación de impuestos por las Comunidades Autónomas.

2. La cesión de impuestos o la participación en los ingresos de los no cedidos no hará surgir, en principio, nuevos problemas, ya que el Estado tendrá en cuenta las obligaciones contraídas. De todas formas, puede haber riesgos en materias como la cesión de impuestos indirectos en su fase minorista (93), por tratarse de un sector tributario muy armonizado en la CEE y que puede incidir en la libre circulación.

Finalmente, la *cuarta consideración* constituye la manifestación de un cierto optimismo en esta materia. En efecto, el planteamiento que se hace normalmente en estas cuestiones es partir de que el Estado está pendiente de sus obligaciones internacionales y de darles ejecución y que igualmente ocurrirá con el derecho derivado. Sin embargo, cabe dudar que tal sea la actitud, como tampoco cabe pensar que las Comunidades Autónomas están pendientes del establecimiento de normas propias en sentido inverso a los intereses del Estado y al camino señalado por la CEE.

Existe una preocupación, tanto en el Gobierno central como en las Autonomías, en aproximarse a las estructuras comunitarias en materia fiscal, lo que constituye un elemento positivo a la hora de incorporarse a la CEE. Sirva para ello de ejemplo, aparte del art. 93 de la Constitución, la referencia al IVA en la disposición transito-

ría 3ª de la LOFCA, el art. 13, 2 (94) de la Ley de 14 de octubre de 1983, reguladora del proceso autonómico o el art. 45,2 (95) del Estatuto de Canarias.

La dificultad estriba entonces en «encontrarse» con la Comunidad, en el proceso en que España y la Comunidad se encuentran inmersos y que, en cierto modo, puede ser calificado de inverso (96). La toma de conciencia, sin embargo, de la necesidad de adaptación a las estructuras comunitarias es tan patente, que no creo se produzcan problemas de ningún tipo en este sentido, teniendo en cuenta, además, que no han sido las cuestiones relacionadas con la armonización fiscal las que mayores problemas han causado ni en la primera ni en la segunda ampliación.

BIBLIOGRAFIA SUMARIA

- BERLIN, D.: «Portée des dispositions fiscales du traité de Rome et harmonisation des fiscalités indirectes (à propos de quelques arrêts récents de la CJCE)», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1980, págs. 460-492 y 635-661.
- BORRAS, A.: *La doble imposición: problemas jurídico-internacionales*, Madrid, 1974.
- : «La doble imposición y la CEE», *Anuario de derecho internacional*, I, 1974, págs. 249-268.
- BURGIO, M.: *Derecho fiscal europeo* (trad. castellana), Madrid, 1983.
- CALLE SAIZ, R.: *Reflexiones fiscales: la adaptación impositiva de España a Europa y sus repercusiones económico-sociales*, Madrid, 1980.
- CARTOU, L.: *Droit fiscal international et européen*, París, 1972.
- CASAJO OLLERO, G.: *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas (una aproximación a las funciones del tributo regional)*, Granada, 1981.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES: *Rapport sur les perspectives de convergence des systèmes fiscaux dans la Communauté*, Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 1/80.
- : *L'harmonisation fiscale dans la Communauté. Dispositions arrêtées et proposées*. Doc. XV/9/83 — FR.
- : *Bulletin de renseignements documentaires: Bibliographie sur la fiscalité*, Doc. SCAD (IX-C-I), ed. 1981.
- : *Inventory of taxes levied by the State and the local authorities (Länder, départements, régions, districts, provinces, communes) in the Member States of the European Communities led*. 1981), Luxemburgo, 1982.
- LASARTE ALVAREZ, J.: «Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas», *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. II, Madrid, 1979, págs. 1257-1273.
- LUIS, F. de — ARCO, L. del: *La distribución de los impuestos en una Hacienda Federal*, Madrid, 1978.
- MARTÍN QUERALT, J.: «Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria» *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. II, Madrid, 1979, págs. 1311-1335.
- MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1983.
- MOUSSIS, N.: «Le cadre juridique de la politique fiscale communautaire», *Revue du Marché Commun*, 1983, n° 265.
- OTERO, J.: *Tránsito del ITE al IVA*, Madrid, 1982.
- RAMALLO MASSANET, J.: «Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, págs. 51-124.
- RUILOBA, E.: «Las competencias económicas del Estado y las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las Autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española* (Dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA), Madrid, 1980.
- SANCHEZ SERRANO, L.: «El poder tributario de las Comunidades Autónomas» *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, n° 29, 1981, págs. 75-103.
- STRASSER, D.: *La Hacienda de Europa*, trad. castellana, Madrid, 1978.
- WÄGENBAUR, R.: «Dispositions fiscales», en MEGRET, *Le droit de la CEE*, vol. 5, Bruselas, 1973.
- ZIMMERMANN, E.A.: «Les problèmes fiscaux du Marché Commun» *Recueil des Cours*, La Haya, vol. 100 (1960-II), págs. 595-651.

- (1) MARTÍN QUERALT, J.: «Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria», *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, 1979, vol. II, pág. 1322.
- (2) Al respecto, BOUZA, N.: «Significado y alcance de la armonización de legislaciones en la CEE». *Revista de Instituciones Europeas*, 1981, 2, págs. 397-430, que señala expresamente (pág. 422) «el carácter funcional, contingente, progresivo y complementario de la armonización en la CEE». Examen de las distintas posibilidades y su funcionamiento en la CEE., SCHWARTZ, I.: «Voies d'unification du droit dans la Communauté Européenne: règlements de la Communauté ou Conventions entre Etats membres?» *Clunet*, 1978, págs. 751-804.
- (3) Comentario de R. WÄGENBAUR en MEGRET, J.: *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 5, Bruselas, 1973, págs. 33-36.
- (4) ZIMMERMANN, E.: «Les problèmes fiscaux du Marché Commun», *Recueil des Cours*, vol. 100 (1960-II), pág. 629.
- (5) «The EEC Report on tax harmonization (The Report of the Fiscal and financial Committee and the Report of the Sub-Groups A, B y C)», Amsterdam, 1963 (reimpresión de 1969), traducción inglesa no oficial de H. Thurston.
- (6) Más amplia referencia a estas cuestiones en BORRÁS, A.: *La doble imposición: problemas jurídico-internacionales*, Madrid, 1974, págs. 135-136 y también en BORRÁS, A.: «La doble imposición fiscal y la CEE», *Anuario de Derecho internacional*, I-1974, págs. 255-158.
- (7) JOCE, n° C 28, de 27 marzo 1971.
- (8) «Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté». Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 11/70.
- (9) Bulletin des Communautés Européennes, 1975, n° 9.
- (10) «Rapport sur les perspectives de convergence des systèmes fiscaux dans la Communauté», Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 1/80.
- (11) *Ibid.*, págs. 6-7.
- (12) El 22 de septiembre de 1983 la Comisión transmitió al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social su primer informe sobre el funcionamiento del sistema común del IVA (COM (83) 426 final). Las dificultades encontradas en su aplicación se refieren especialmente a los regímenes facultativos o a las opciones para la tasación, las divergencias en la interpretación de la 6ª Directiva y los problemas que la propia directiva dejó para más adelante.
- (13) JOCE n° L 71, de 14 de abril de 1967, la primera sobre la sustitución del impuesto sobre el volumen de ventas por el sistema común de IVA; la 2ª, sobre estructura y modalidades de aplicación del sistema común de IVA.
- (14) Sobre el IVA en los distintos Estados miembros, *Impuesto sobre el valor añadido y Mercado Común Europeo*, con introducción y selección de M. GARCÍA-MARGALLO RIAZA, Madrid, 1976.
- (15) Carecen de importancia la 3ª, 4ª y 5ª directivas en cuanto únicamente establecen una prórroga para la implantación del IVA en Bélgica e Italia. Véanse en JOCE n° L 320, de 20 diciembre 1969; L 283, de 14 de diciembre de 1971; L 162, de 18 julio 1972.
- (16) JOCE n° L 145, de 13 junio 1977, rectificada en n° L 149, de 17 junio 1977.
- (17) En concreto, en la República Federal Alemana, la isla de Helgoland y el territorio de Busingen; en Dinamarca, Groenlandia; en Italia, Livigno, Campione de Italia y las aguas nacionales del lago de Lugano.
- (18) Que se concreta mediante dos reglamentos, de 17 diciembre 1977 (1891/77 y 2892/77) JOCE, n° L 336, de 27 diciembre 1977, partiendo del art. 50, 2 TCECA, art. 201 TCEE y art. 173 TCEEA, sobre posibilidades de recursos propios. Sobre ingresos y gastos de la Comunidad y su reparto, STRASSER, D.: *La Hacienda de Europa*, trad. castellana, Madrid, 1978, págs. 178-202, especialmente y WALLACE, H.: *Las finanzas de las Comunidades Europeas*, trad. castellana, Madrid 1982, págs. 79-136.
- (19) En especial, la 9ª directiva, de 26 de junio de 1978, JOCE n° L 194, de 16 de junio de 1978, sobre prórroga para la aplicación de la 6ª directiva a Dinamarca, RF de Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Holanda. Bélgica y el Reino Unido ya la aplicaban desde 1 de enero de 1980, JOCE L 90, de 3 de abril de 1980 excluye de la aplicación de la 6ª directiva a los Territorios y Departamentos franceses de ultramar. Examen global en BURGIO, M.: *Derecho fiscal europeo*, trad. castellana, Madrid 1983, págs. 67-126.
- (20) Sin poder extendernos en el examen de los mismos, véase la normativa comunitaria en «L'harmonisation fiscale dans la Communauté (Dispositions arrêtées et proposées)», Doc. XV/9/83-FR, edición de 1983, págs. 10-14. BURGIO, D° fiscal, cit., págs. 127-132 y 146-158.
- (21) BURGIO, D° fiscal, cit., págs. 134-140 y «L'harmonisation», cit. en nota anterior, págs. 16-20 y 32-34.
- (22) JOCE, L. 366, de 28 de diciembre de 1978 y L 338, de 25 de noviembre de 1981.
- (23) Al respecto, «Financiación futura de la Comunidad», Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, 4 de febrero de 1983, trad. castellana en *Revista de Instituciones Europeas*, 1983, 2, pág. 755.

- (24) Directiva 17 julio 1969, JOCE L 249, de 3 de octubre de 1969; Directiva de 9 de abril de 1973, JOCE de L 103, de 18 de abril de 1973, Directiva de 7 de noviembre de 1974, JOCE, L 303, de 13 de noviembre de 1974.
- (25) JOCE, C 39, de 22 de marzo de 1969.
- (26) BORRÁS, *La doble imp.*, cit. págs. 180-197 sobre distinción, ventajas e inconvenientes del sistema de contabilidad separada y del de cifra relativa de negocios.
- (27) Recordemos que existió el *Avant Projet 1968 de convention européenne sur la double imposition* (Convention multilateral entre les Etats membres de les Communautés Européennes, relative à la prevention de la double imposition du revenu et de la fortune et à l'assistance administrative mutuelle en matière d'impôts directs), Direction Générale XIV, Groupe de travail V, «Questions fiscales internationales», 11-414/XIV/68 FR, de 1 de julio de 1968, que responde en lo esencial al modelo de la OCDE de 1963.
- (28) Sobre su concepto y distinción en relación a la doble imposición jurídica, BORRÁS, *La doble imposición*, cit. págs. 26-27.
- (29) Septième Rapport Général, n° 176. También TEMPEL, A.J. van den: *Relief from double taxation*, Amsterdam, 1967.
- (30) JOCE, n° C 253, de 5 de noviembre de 1975 y n° C 278, de 24 de noviembre de 1976.
- (31) Sobre las distintas formas de imputación, BORRÁS, *La doble imposición*, cit., págs. 74-78, especialmente.
- (32) JOCE n° C 301, de 21 de diciembre de 1976.
- (33) JOCE n° C 35, de 14 de febrero de 1975.
- (34) JOCE n° L 336, de 27 de diciembre de 1977.
- (35) VILLA, J.M. de la: «El intercambio de la información: aspectos generales. Su impacto en la Administración tributaria», *Estudios de doble imposición*, Madrid, 1980, págs. 317-348.
- (36) Es una de las influencias del modelo de la OCDE sobre la política fiscal de la CEE, que señala CALLE SAIZ, R.: «El modelo de convenio de doble imposición internacional de la OCDE (1977) y el proceso de armonización fiscal en la CEE», *Hacienda Pública española*, n° 54, 1978, págs. 107-110.
- (37) JOCE n° L 331, de 27 de diciembre de 1979.
- (38) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Inventory of taxes, levied by the State and the local authorities* (Länder, départements, régions, districts, provinces, communes) in the Member States of the European Communities (ed. 1981), Luxemburgo, 1982.
- (39) A las disposiciones fiscales se refieren las condiciones de adhesión de los nuevos Estados miembros tanto en la primera ampliación (JOCE n° L 73, de 27 de marzo de 1972), como en la segunda (JOCE n° L 291, de 19 noviembre 1979).
- (40) Sobre la experiencia del IVA en los Estados miembros SANTACANA JUBILLAR, J.: *El IVA, España y el Mercado Común*, Barcelona, 1982, págs. 164-170.
- (41) Propuesta de directiva de 1 de agosto de 1975 sobre armonización de sistemas del impuesto sobre sociedades y de los regímenes de retención en la fuente sobre los dividendos (JOCE n° C 253, de 5 de noviembre de 1975, pág. 2 y JOCE n° C 278, de 24 de noviembre de 1976, pág. 6). Propuesta de directiva de 24 de julio de 1978 sobre aplicación de la anterior a determinados organismos (JOCE n° C 184, de 2 de agosto de 1978, pág. 8 y JOCE n° C 53, de 3 de marzo de 1980, pág. 58).
- (42) MARTÍNEZ, D.: *El sistema financiero de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1974, pág. 289.
- (43) Sobre este tema, LUIS, F. de—ARCO, L. del: *La distribución de los impuestos en una hacienda federal*, Madrid, 1978; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (equipo dirigido por): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el D° comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980, interesando especialmente, en relación a Alemania, el trabajo de L. PAREJO ALFONSO (págs. 149-215) y en relación a Italia, el de ORTEGA ÁLVAREZ (págs. 253-285). También, MATAMALA PALACIO, A.: *El sistema tributario español en relación con el Mercado Común, Barcelona, 1978*.
- (44) *Financiación futura de la Comunidad* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, 4 de febrero 1983, trad. castellana en *RIE*, 1983, p. 756).
- (45) *Ibid.*, pág. 752.
- (46) CAZORLA PRIETO, L.M.: «Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria», *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, págs. 739-793; RAMALLO MASSANET, J.: «Incidencia de la Constitución Española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», *Ibid.*, págs. 697-738; LASARTE ALVAREZ, J.: «Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas», *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Madrid, 1979, vol. II, págs. 1257-1273; MARTÍN QUERALT, J.: «Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria», *Ibid.*, págs. 1311-1335; IGLESIAS SUAREZ, A.: «Reforma fiscal, hacienda regional y hacienda local», *Autonomía, Hacienda y régimen local en Galicia*, Santiago de Compostela, 1980, págs. 345-386; SÁNCHEZ SERRANO, L.: «El poder tributario de las Comunidades Autónomas», *Civitas, Revista española de Derecho financiero*, n° 29, 1981, págs. 75-103.

- (47) SÁNCHEZ SERRANO, «El poder tributario», *cit.*, pág. 101.
- (48) Ley Orgánica 18 de diciembre 1979, BOE 22 diciembre 1979 ARANZADI (Leg.) 1979, n° 3038.
- (49) BOE de 28 mayo de 1981, ARANZADI (Leg.) 1981, n° 1232, refiriéndose a los problemas transitorios la Orden 27 de julio de 1981, BOE 30 julio, ARANZADI (Leg.), 1981, números 1805, 2287 y 2629. En desarrollo de la disposición transitoria 4° 2, del Concierto Económico, el RD 16 octubre 1981 establece los términos y condiciones de transferencia por el Estado a las Diputaciones de Guipúzcoa y Vizcaya de medios adscritos al ejercicio de competencias tributarias asumidas por las mismas, según el art. 41, 1 del Estatuto y normas del Concierto (BOE 17, 19 y 20 octubre 1981, ARANZADI (Leg.) 1981, n° 2480 y 2835). En relación con el Impuesto sobre el tráfico de las empresas, arts. 7, 1 y 38, 6 del RD 19 octubre de 1981, BOE 5 y 6 noviembre, ARANZADI (Leg.), 1981, n° 2654.
- (50) Ley Orgánica de 10 agosto de 1982, BOE 16 agosto, ARANZADI (Leg.), 1982, n° 2170. A la organización del régimen financiero y tributario están dedicados los arts. 45, 50 a 62 y la disposición adicional 1ª.
- (51) Ley Orgánica 10 agosto de 1982, BOE 16 agosto, ARANZADI (Leg.), 1982, N° 2173 y 2233.
- (52) Ley Orgánica de 18 diciembre de 1979, BOE 22 diciembre, ARANZADI (Leg.), 1979, n° 3029. Dedicada a «Les finances de la Generalitat», la 6ª Jornada de *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona 1980, págs. 431-522. También, COLOM NAVAL, J.: *Les bases fiscals de l'Estatut d'Autonomia*, 1979, Barcelona, 1980.
- (53) Especialmente, arts. 1, 3, y 5 y el art. 19 en cuanto a la colaboración con el Estado (BOE 12 noviembre 1981, ARANZADI (Leg.) 1981, n° 2699). *Vid.* CASTELLS OLIVERES, A. — LLUCH, E.: «La Hacienda de la Generalidad y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas: un comentario», *Revista de Economía y Hacienda local*, 1981, n° 33, págs. 459 y ss.
- (54) Real Decreto 29 diciembre de 1981, BOE 16 enero 1982, ARANZADI (Leg.), 1982, n° 88.
- (55) Ley de la Generalidad de Cataluña de 12 de julio de 1982, BOE 4 septiembre de 1982, ARANZADI (Leg.) 1982, n° 2319, especialmente art. 5, que dice que será objeto de ley del Parlamento de Cataluña, entre otras materias, «el establecimiento, la modificación y la supresión de los tributos y recargos» y el art. 7, que enumera los ingresos de la Hacienda de la Generalidad.
- (56) Especialmente, arts. 44 y disposiciones adicionales 1ª y 2ª, Ley Orgánica 6 de abril de 1981, BOE 28 abril de 1981, ARANZADI (Leg.) 1981, n° 990.
- (57) Se trata de las tasas y exacciones parafiscales inherentes a los servicios transferidos hasta la cuantía prevista en el Real Decreto Ley de 29 de diciembre de 1982 sobre medidas urgentes en materia presupuestaria. Ley de la Junta de Galicia de 15 de abril de 1983, BOE, 6 de septiembre de 1983, ARANZADI (Leg.), 1983, n° 1889.
- (58) Ley Orgánica 30 de diciembre de 1981, BOE 11 de enero de 1982, ARANZADI (Leg.), 1982, n° 47.
- (59) Especialmente, sus arts. 3, 15 y 18. BOE 6 septiembre 1983, ARANZADI (Leg.), 1983, n° 1891.
- (60) *Vid.* arts. 7, g) y 29, 1 del Decreto de la Diputación General de Aragón de 18 de octubre de 1982, ARANZADI (Leg.) 1982, n° 3493.
- (61) Especialmente, arts. 46, 48 y 58 y disposiciones adicionales 2ª y 3ª de la Ley Orgánica de 10 de agosto de 1982, BOE 16 de agosto de 1982, ARANZADI (Leg.), 1982, n° 2168.
- (62) Que son las siguientes: *Asturias*, Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1981, BOE 11 de enero de 1982, ARANZADI (Leg.) 1982, n° 48, arts. 42 y 44 y disposiciones adicionales 1ª, 2ª y 3ª; *Cantabria*, Ley Orgánica 30 de diciembre de 1981, BOE 11 de enero de 1982, ARANZADI (Leg.), 1982, n° 49, arts. 44, 46 y disposiciones adicionales 1ª a 3ª; *Rioja*, Ley Orgánica de 9 de junio de 1982, BOE 19 de junio de 1982, ARANZADI (Leg.), 1982, n° 1575, arts. 32, 34 y disposición adicional 1ª; *Murcia*, Ley Orgánica 9 de junio de 1982, BOE 19 junio 1982, ARANZADI (Leg.), 1982, n° 1576, arts. 40, 42 y disposición adicional 1ª; *Valencia*, Ley Orgánica 1 de julio de 1982, BOE 10 de julio de 1982, ARANZADI (Leg.), 1982, n° 1821, arts. 51, 52 y 53 y disposición adicional 1ª; *Castilla-La Mancha*, Ley Orgánica de 10 de agosto de 1982, BOE 16 de agosto de 1982, ARANZADI (Leg.) 1982, n° 2169, arts. 41, 42 y 44 y disposiciones adicionales 1ª y 2ª; *Extremadura*, Ley Orgánica de 25 de febrero de 1983, BOE 26 de febrero de 1983, ARANZADI (Leg.) 1983, n° 381, arts. 55, 57, 58 y 59 y disposición adicional 1ª; *Baleares*, Ley Orgánica 25 de febrero de 1983, BOE 1 de marzo de 1983, ARANZADI (Leg.), 1983, n° 396, arts. 54, 56 y 57 y disposición adicional 3ª; *Madrid*, Ley Orgánica de 25 de febrero de 1983, BOE 1 de marzo de 1983, ARANZADI (Leg.) 1983, n° 397, arts. 51, 53 y 54 y disposición adicional 1ª; *Castilla-León*, Ley Orgánica de 25 de febrero de 1983, BOE 2 de marzo de 1983, ARANZADI (Leg.) 1983, n° 405, arts. 32, 33, 35, y 36 y disposición adicional 1ª.
- (63) Aunque en Andalucía se piensa implantar un impuesto sobre los terrenos improductivos. Sobre los problemas del sector agrario en Andalucía, véase el Informe de la Junta de Andalucía *Claves para el desarrollo económico de Andalucía*, Sevilla, 1983, págs. 193-206 y sobre la trascendencia para ese sector del ingreso de España en la CEE, págs. 388-409.
- (64) Examen detallado de esta materia, que aquí sólo se puede apuntar por no ser objeto estricto de

- examen, puede encontrarse en MARTINEZ LAFUENTE, A.: *La cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1983, especialmente, págs. 45-95.
- (65) Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980, BOE 1 de octubre de 1980, ARANZADI (Leg.), 1980, n° 2165.
- (66) Publicadas todas ellas en el BOE de 29 de diciembre de 1983. En Aranzadi (Leg.), 1983, se encuentran recogidas en los siguientes números: Ley reguladora de la cesión, n° 2838 y las leyes fijando el alcance y contenido de la cesión en cada caso concreto, en los números 2839 (Galicia), 2840 (Andalucía), 2841 (Asturias), 2842 (Cantabria), 2843 (La Rioja), 2844 (Murcia), 2845 (Comunidad Valenciana), Aragón, (2846), 2847 (Castilla-La Mancha), 2848 (Canarias), 2849 (Extremadura), 2850 (Madrid) y 2851 (Castilla-León).
- (67) Al respecto, LUIS, F. de—ARCO, L. de: *La distribución de impuestos en una Hacienda federal*, Madrid, 1978, especialmente, págs. 196-204.
- (68) MUÑOZ MACHADO, «La distribución de las competencias», *cit.*, págs. 356-357.
- (69) Reglamento de Régimen interior aprobado por Acuerdo de 20 de agosto de 1981, BOE 10 de noviembre de 1981, ARANZADI (Leg.), 1980, n° 2689 y 1861, modificado por Acuerdo de 29 de julio 1983, BOE 28 octubre 1983, ARANZADI (Leg.), 1983, n° 2338.
- (70) Como lo demuestra el voto particular reservado formulado por el Gobierno vasco y el Gobierno catalán al acuerdo de 16 septiembre sobre los criterios de distribución del Fondo de compensación interterritorial, BOE 10 noviembre 1981, ARANZADI (Leg.), 1981, n° 2690 y 2914.
- (71) Así, en la ley de cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña, antes citada, se recogen los puntos de conexión en los distintos impuestos cedidos en los arts. 4 a 8, añadiéndose en el art. 9 el concepto de residencia habitual (sin acudir, pues, a otros conceptos de más difícil calificación) y en el art. 10 se recoge el concepto de domicilio fiscal de las personas jurídicas como lugar en que está «efectivamente centralizada su gestión administrativa y la dirección de sus negocios». En la misma línea, en la citada ley de 28 de diciembre de 1983, arts. 4 a 10.
- (72) Los distintos puntos de conexión en los impuestos cedidos son examinados de forma detallada en MARTINEZ LAFUENTE, *La cesión de tributos*, *cit.*, págs. 99-124.
- (73) BOE 16 de noviembre de 1977, ARANZADI (Leg.), 1977, n° 2406.
- (74) «Sistema tributario español. Criterios para su reforma», págs. 79-80.
- (75) Salvo el caso de Grecia, que no ha sido obligada a la adopción inmediata del IVA por seguirse en aquel país un sistema que permite mantener la neutralidad en los intercambios con el exterior, porque sigue la regla del país de destino y porque no se trata de un sistema de impuesto en cascada. La situación, sin embargo, es transitoria, SANTACANA JUBILLAR, J.: *El IVA, España y el Mercado Común*, Barcelona, 1982, págs. 120-121.
- (76) Ley de 25 de septiembre de 1979, BOE 28 de septiembre de 1979, a la que responde el Reglamento del ITE de 19 de octubre de 1981.
- (77) BO de las Cortes, Congreso de los Diputados, n° 131, de 20 de julio de 1978.
- (78) El Consejo comunicó a España que «la realización de la Unión Aduanera con España no podía entrar en vigor más que cuando ésta haya aplicado efectivamente el IVA».
- (79) BO de las Cortes Generales, Congreso de Diputados, 14 de septiembre de 1981. En las disposiciones finales del proyecto se dice que «En el período comprendido entre 1º de enero de 1983 y 31 de diciembre de 1984 el Gobierno propondrá a las Cortes Generales, para su aprobación: 1º la fecha de entrada en vigor de esta ley, los requisitos para su aplicación gradual y, en su caso, las demás adaptaciones que se estimen necesarias en función de las circunstancias económicas de aquel momento», para dejar en manos del ejecutivo un instrumento a utilizar en el momento que se considere oportuno.
- (80) Decía al respecto Juan OTERO que «es de esperar que la discusión parlamentaria del IVA haga de este impuesto, sin desvío sustancial de las directrices de la CEE una norma más adaptada al ordenamiento tributario español, que tiene una norma racionalizadora sin paralelo en los otros países que aplican el IVA: la Ley General Tributaria». OTERO, J.: *Tránsito del ITE al IVA*, Madrid, 1982, pág. 47.
- (81) CALLE SAIZ, R.: *La adaptación impositiva de España a Europa y sus repercusiones económico-sociales*, Madrid, 1980, pág. 155 manifiesta su esperanza en que, una vez superado el período de rodaje, nuestro sistema fiscal «no nos separe de la Europa fiscal después del esfuerzo realizado para personalizar la imposición directa y tecnificar la imposición indirecta de una vez por todas y poder atender así a las crecientes exigencias, recaudatorias y de política económica, impuestas al sector público».
- (82) Sobre sus aspectos técnicos, BORRÁS, A.: «Los convenios internacionales para evitar la doble imposición internacional desde el punto de vista de la teoría general de los tratados internacionales», *Estudios de doble imposición internacional*, Madrid, 1980, págs. 23-74.
- (83) CALLE SAIZ, R.: «Hacia convenios multilaterales para evitar la doble imposición internacional», *Ibid.*, págs. 75-108.

- (84) JOCE, nº L 115, de 18 de mayo de 1968.
- (85) *Rapport du Comité des Affaires Fiscales de l'OCDE, 1977*. que en el comentario a dicho artículo (pág. 49) dice que «poco importa la autoridad por cuya cuenta se perciben estos impuestos; puede tratarse tanto del propio Estado como de una de sus subdivisiones políticas o de sus colectividades locales (Estados federados, regiones, provincias, cantones, distritos, departamentos, «arrondissements», «Kreise», comunas o grupos de comunas, etc.)».
- (86) RUILOBA, E.: «Las competencias económicas del Estado y las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980, págs. 433-434.
- (87) CASADO OLLERO, G.: *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas*, Granada, 1981, pág. 39.
- (88) *Ibid.*, págs. 43-50.
- (89) Que define STRASSER, D.: «Las intervenciones financieras de la Comunidad Europea y las regiones europeas», informe presentado en el Seminario organizado por el Principado de Asturias, Oviedo, 29 de abril de 1983, pág. 20 como «la articulación programada, a nivel de cada región de la Comunidad, de los diferentes medios de intervención financieros comunitarios, nacionales o regionales con el fin de responder a las necesidades reales de desarrollo de la región».
- (90) Dice así: «El Principado de Asturias, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera, dominio público y patrimonio propio, de acuerdo con la Constitución, el presente estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas».
- (91) IGLESIAS SUÁREZ, A.: «Reforma fiscal, hacienda regional y hacienda local», *Autonomía, hacienda y régimen local en Galicia*, Santiago de Compostela, 1981, pág. 383.
- (92) RUILOBA, «Las competencias económicas», *cit.*, pág. 437.
- (93) Dificultad que, dice J. OTERO, debería solucionarse antes de la entrada en vigor del impuesto sobre el valor añadido en España, OTERO, J., *Tránsito, cit.*, pág. 47.
- (94) Que dice: «El Gobierno, oídas las Comunidades Autónomas, elaborará los principios y criterios de contabilidad regional de las Administraciones públicas, que serán aplicables a la Administración de las Comunidades Autónomas para preparar su adecuación a la metodología de la Comunidad Económica Europea» BOE de 15 de octubre de 1983, ARANZADI (Leg.), 1983, nº 2227.
- (95) Prevé este artículo que «en el caso de una futura vinculación de España a áreas o Comunidades Económicas supranacionales, en las negociaciones correspondientes se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone dentro de la Comunidad nacional el régimen especial de Canarias».
- (96) RAMALLO, «Incidencia», *cit.*, pág. 123, nota 31: «No podemos desconocer, de todos modos, que mientras en la CEE se trata de armonizar estructuras fiscales diferentes para ponerlas de acuerdo pero sin intención de unificarlas, en España se trata de un proceso inverso, es decir, de armonizar la formación de estructuras fiscales diferenciadas sin que ello suponga merma de la unidad fiscal».

Territorios con régimen especial dentro de la Comunidad. Perspectivas relativas a ciertos territorios o Comunidades Autónomas.

Francisco Clavijo Hernández

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de la ponencia es la realización de un análisis de los regímenes especiales en la CEE, y de las perspectivas de la configuración de un régimen especial en la Comunidad Autónoma canaria.

El esquema elegido para su desarrollo comprende por un lado, el examen —ceñido al análisis del ordenamiento comunitario— de los regímenes especiales comunitarios; y por otro, la exposición de las líneas maestras del régimen especial de Canarias.

II. LOS RÉGIMENES ESPECIALES EN LA CEE

A) Hacia una configuración jurídica de los regímenes especiales comunitarios (esbozo de un concepto).

La adhesión de un Estado a la CEE implica la aceptación de todo el «acquis communautaire», y por consiguiente, de los principios que constituyen la esencia de la CEE, que se pueden sintetizar, a efectos expositivos, en estos cuatro:

1.- *La Unión Aduanera* con libre circulación de mercancías y un Arancel Exterior Común (TEC);

2.- *La libre circulación de personas, mercancías y capitales y la libre prestación de servicios;*

3.- *Una política agrícola común* a través de las organizaciones comunes de mercado y, en general, las convergencias hacia otras políticas económicas y sociales comunes;

y 4.- *Una política fiscal común*, como actividad de «armonización fiscal», que trata de «armonizar» aquellos aspectos de los sistemas impositivos susceptibles de obstaculizar las cuatro libertades previstas del Tratado de Roma (libertad de circulación para las mercancías y para los capitales, y libertades de establecimiento para las sociedades y las personas físicas) (1).

El respeto y aceptación de estos principios *no quiere decir que no puedan existir determinadas especialidades en la aplicación o no en determinados territorios* de un Estado miembro de la CEE. Si bien lo normal es la aplicación de todo el ordenamiento comunitario en todo el territorio del Estado que se adhiere, a lo largo de la historia de la CEE se han ido produciendo —como examinaremos en esta ponencia— una serie de situaciones específicas, que conforman lo que se denomina «los regímenes especiales comunitarios».

Estos regímenes se producen mediante la concesión de un «status» especial a determinados territorios de un Estado miembro, con el fin de *acoger* de un lado, *sus peculiaridades específicas, y de evitar al mismo tiempo, de otro, el perjuicio que supondría para los mismos una integración en la CEE en las mismas condiciones en que lo hace el resto del Estado.*

Por tanto, lo que define, dentro del Derecho comunitario, a un «Régimen especial» es su característica de *Derecho particular*, esto es, de un «derecho que *sólo se aplica en determinadas zonas territoriales, regiones de un Estado miembro, y/o en las relaciones de estos territorios con la CEE.*»

Desde el punto de vista apuntado, Regímenes especiales comunitarios serán tanto aquellos territorios que están parcialmente integrados, como aquellos territorios de un Estado miembro que están integrados pero con particularidades en la aplicación de las normas comunitarias.

No constituyen, pues, regímenes especiales los casos de vinculación mediante el régimen de «Asociación», ya que esos territorios no forman parte, no están integrados en la CEE, únicamente están «asociados» a la CEE, lo cual supone «libre cambio industrial y concesiones agrícolas por parte de la Comunidad sin exigir reciprocidad al territorio asociado».

B) Clasificación

Es posible elaborar diferentes clasificaciones de los regímenes especiales de la CEE. Unas, en razón de su ubicación geográfica; otras, en razón de las fuentes del derecho comunitario de la que deriva su «status»,... (2). De ellas, la más clarificadora, en mi opinión, es aquella que los clasifica atendiendo *a su grado de integración* en la CEE (3). Así, es posible distinguir dos tipos de regímenes especiales:

- 1.- Territorios parcialmente integrados.
- 2.- Territorios integrados en la CEE con excepción en la aplicación de sus normas.

Examinaremos sucesivamente cada uno de ellos.

1.- Territorios parcialmente integrados

Estos territorios se definen, desde el punto de vista del Derecho comunitario, porque solamente se consideran como pertenecientes a la CEE «*a ciertos efectos*», y como país tercero a todos los demás efectos.

En esta situación se encuentran *Andorra, Mónaco, San Marino y Gibraltar.*

No entro en el análisis del «status» de cada uno de estos países en la CEE, dada la escasa trascendencia que tiene para el objeto de esta ponencia. No obstante, interesa puntualizar que las «notas» que los definen se pueden reconducir a estas tres:

- a) En primer lugar, se ha tratado de respetar las situaciones preexistentes con anterioridad a la constitución de la CEE. Así, el territorio del Principado de Mónaco forma parte del territorio aduanero de la CEE. (artículo 2 del Reglamento 1496/68). Igual situación mantiene San Marino (4). Andorra, por el contrario, mantiene su tradicional status fiscal y aduanero.
- b) En segundo lugar, Mónaco y San Marino se consideran, a todos los demás efectos, como un *país tercero*, y, por consiguiente, no les es de aplicación el Derecho comunitario.
- c) En tercer lugar, *Gibraltar* constituye un caso particular dentro de es-

te grupo de los «*territorios parcialmente integrados*», ya que *no es un Estado soberano, sino un «Dominio con autonomía plasmada constitucionalmente*», con competencias específicas reservadas a la Corona Británica (Orden Público, Asuntos Exteriores y Defensa). Esta circunstancia ha determinado que a la hora de fijar su status en la CEE: a) En el acta de adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, al definirse las condiciones de ciudadanos del Reino Unido, a efectos de disfrutar de las libertades comunitarias, se señale, entre otros, a los inscritos en el Registro Civil de Gibraltar, a los hijos de éstos, y a los naturalizados en este territorio; b) en el artículo 28 del Acta de Adhesión mencionada se señale textualmente: «Las normas de la Comunidad referentes a los productos incluidos en el anejo II del Tratado de la CEE (productos agrícolas) y los productos sometidos, al importarse en la CEE, a una reglamentación común consecuencia de la Política Agrícola Común, así como las normas referentes al IVA no son de aplicación a Gibraltar a menos que el Consejo de Ministros, unánimemente, y a propuesta de la Comisión, decida otra cosa»; y c) en el reglamento 1496/68, de 27 de septiembre (modificado por el Acta de Adhesión de Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda) no incluya, en la definición del territorio aduanero comunitario, a Gibraltar.

Todas estas disposiciones nos llevan a señalar que el status de Gibraltar, como territorio parcialmente integrado, aparece definido en estas tres notas:

- 1ª.- Gibraltar no forma parte de la Unión Aduanera.
- 2ª.- En Gibraltar no se aplica la Política Fiscal Común, y por consiguiente, no se aplica el IVA.
- y 3ª.- En cambio sí se aplica el principio de la libre circulación de trabajadores de los Estados miembros, el principio referente al derecho de establecimiento, y los principios existentes en la CEE sobre libertad de circulación de capitales.

2.- Territorios integrados en la CEE con excepciones en la aplicación de sus normas.

Estos territorios se caracterizan —frente a los parcialmente integrados— porque, si bien están integrados dentro de la CEE, y por tanto, sometidos a la disciplina comunitaria, presentan ciertas particularidades dentro del ordenamiento comunitario. Los territorios, en este status, se pueden sistematizar en los siguientes apartados:

a) Territorios no integrados en la Unión Aduanera (5).

- a) La isla alemana de *Heligoland*, que está excluida, según dispone el artículo 1 del Reglamento 1496/80, del territorio comunitario alemán.
- b) *Bussingen*, territorio también alemán, que forma parte, no obstante, del territorio aduanero suizo por el Tratado de 23 de noviembre de 1964 entre la República Federal de Alemania y la Confederación Helvética.
- c) *Livigno y Campione*. Estos territorios están excluidos del territorio aduanero comunitario, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento 1496/80. Sin embargo, la situación de estos territorios no es idéntica, desde el punto de vista del derecho interno: *Livigno* es un territorio franco, a efectos aduaneros, ya que ni está sujeta a la legislación arancelaria

comunitaria, ni tampoco a la suiza. *Campione*, en cambio, sí está sujeta a la legislación arancelaria suiza.

b) *Territorios excluidos de las disposiciones comunitarias a la libre circulación de personas y de servicios.*

Este es el *statuts* de la *isla de Man* y de las *islas anglonormandas*.

El régimen especial de estas islas viene regulado en los artículos 25 al 27 del Acta Relativa a las Condiciones de Adhesión y en el Protocolo nº 3 del Tratado de Adhesión a la CEE del Reino de Dinamarca, de Irlanda, Reino de Noruega y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Un análisis de esta normativa, y más concretamente del Protocolo nº 3, nos revela que el «status» de estas islas en la CEE aparece definido por estas notas:

a.- Las islas están integradas en la Unión Aduanera, y por consiguiente, les son aplicables las normas dictadas en esta materia y las restricciones cuantitativas, en las mismas condiciones que al Reino Unido.

b.- La exacción de tributos y otras medidas a la importación previstas en la CEE, en relación a los productos agrícolas, son aplicables a las islas en las importaciones de terceros países.

c.- *No son aplicables a las islas las disposiciones relativas a la libre circulación de personas y servicios.* Por tanto, a efectos de estas materias, los habitantes de la isla de Man y de las islas anglonormandas son considerados como *nacionales de terceros países*.

«Son súbditos de estas islas —según el artículo 6 del Protocolo— todo ciudadano del Reino Unido y de sus colonias que ostente esta ciudadanía en virtud del hecho de que uno de sus padres o uno de sus abuelos haya nacido, haya sido adoptado, naturalizado, o inscrito en el Registro Civil en el Reino Unido.

En principio, una persona no es considerada como súbdito de estas islas, si en una época cualquiera ha residido normalmente en el Reino Unido, durante cinco años».

c) *Territorios con particularidades en la aplicación de la Política Fiscal (IVA)*

En este status se hallan: a) Córcega y b) los DOM.

1.- *Córcega*

La isla de Córcega está adherida a la Unión Aduanera, disfrutando, al propio tiempo, de determinadas regulaciones particulares en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Estas particularidades vienen definidas en la Ley francesa de Finanzas para 1968, la cual, en su artículo segundo, define el régimen especial actual del IVA en lo que respecta a las operaciones realizadas en Córcega. Este régimen especial consiste en que ciertos productos o servicios consumidos o utilizados en Córcega son objeto de una reducción en la base imponible en un 25 o 50 por 100 según los casos (6).

En concreto, se reduce la base imponible en un 50 por 100:

a) La venta de productos sujetos al tipo reducido del 7 por 100: agua, pan, leche, productos alimenticios de consumo más duradero, productos agrícolas, alimentos ganaderos, libros, fertilizantes, etcétera.

b) Las prestaciones de servicios sujetas al tipo reducido del 7%: alojamiento y manutención en hoteles clasificados como de turismo y pueblos

de vacaciones y las prestaciones relativas al abastecimiento y evacuación de aguas.

c) Las actividades inmobiliarias, incluidas las concernientes a la construcción y reparación de caminos y edificaciones del Estado y colectividades locales; construcción y entrega así como traspaso de inmuebles cuyas tres cuartas partes al menos sean afectadas a habitación.

d) Las ventas de materiales agrícolas según la lista elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

e) Los abastecimientos a apartamentos y habitaciones amuebladas no sujetas al tipo del 7%.

f) Las ventas a consumir en el lugar y sujetas al tipo intermedio del 17,6%.

g) Los transportes de viajeros realizados en el interior de la Isla.

h) Las ventas de electricidad de baja tensión.

Por otra parte, se reduce a la base imponible en un 25 por 100 en los dos casos siguientes:

a) La venta de automóviles destinados al transporte de personas y matriculados en Córcega;

b) La venta de productos petrolíferos previamente enumerados en el Código arancelario.

Además de estas reducciones en la base imponible, otra especialidad del Régimen Fiscal de Córcega consiste en la asimilación de los transportes entre la Francia continental y Córcega al régimen tributario común en la parte de recorrido realizado en el territorio continental, quedando exento del Impuesto sobre el Valor Añadido, el transporte entre el litoral francés y Córcega.

2.- *Los DOM*

a) *El status de los DOM en la CEE.* Los DOM, a diferencia de los PTOM, son «Departamentos» y no «territorios no autónomos»; con lo que quedan equiparados con el resto del territorio nacional, esto es, son partes integrantes de la República Francesa, aplicándose sus mismas leyes, sus mismos impuestos y una organización administrativa similar a la de la Metrópoli.

Su *especialidad* dentro de la CEE viene recogida en el artículo 227-2º del Tratado de Roma, según el cual son aplicables, «desde la entrada en vigor», las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, a la política agrícola, a excepción de las disposiciones relativas a la financiación de las organizaciones comunes de mercado (FEOGA), a la liberación de servicios, a las normas de competencia, a determinadas medidas de salvaguardia y a las Instituciones.

El Tribunal de Justicia de la CEE, en su sentencia 149/77 (*caso Hansen*) señala claramente que los DOM son parte integrante a todos los efectos de la CEE y que el otorgamiento de plazos especiales para la aplicación de las disposiciones restantes contenidas en el Tratado, no supone la excepción indefinida para la aplicación de una parte del mismo. De esta manera, según el Tribunal, una vez finalizado el plazo, el conjunto de medidas sobre las que no se hubiera pronunciado el Consejo de Ministros tendrían que ser inmediatamente aplicadas.

No obstante, el Servicio Jurídico de la CEE, admite la posibilidad de medidas especiales para los DOM en base a las siguientes consideraciones (7):

— El artículo 227, 2º del Tratado de Roma en su último párrafo recoge la afirmación de que «las instituciones de la CEE velarán, en el marco de los procedimientos previstos en el Tratado y más concretamente, en su artículo 226, por el desarrollo económico y social de esas regiones».

— El artículo 226 prevé la posibilidad de derogaciones parciales a las reglas del Tratado, caso de desequilibrios graves sectoriales o regionales.

— La Sentencia Hansen prevé la posibilidad de adoptar con posterioridad a la finalización del plazo de dos años previsto en el artículo 227, 2º «medidas específicas que den respuestas a las necesidades de esos territorios».

Como consecuencia de lo anterior, el Servicio Jurídico de la Comisión concluye lo siguiente, en relación a la posibilidad de derogaciones aplicables a los DOM:

a) En base al artículo 227-2º y en favor de los DOM el Consejo de Ministros, mediante acto debidamente motivado, puede autorizar derogaciones de disposiciones comunitarias distintas de las previstas para su entrada en vigor en la primera fase.

b) Cuando las disposiciones a derogar tuvieran lazos estrechos con los fundamentos de la CEE, tales derogaciones deben contemplarse con la debida cautela y llevarse a cabo sólo después de haber explorado todas las demás posibilidades alternativas según el Tratado. En cualquier caso, el carácter temporal o ilimitado de las derogaciones estará en función de su entidad y queda sometido a la discreción del Consejo de Ministros.

b) *La especialidad de los DOM: La 11ª Directriz sobre el IVA.* Los DOM son parte integrante de la CEE, como acabamos de señalar, a todos los efectos. Su única diferencia con el resto de la Comunidad ha sido que la aplicación del Derecho Comunitario se ha producido con casi veinte años de retraso.

«La plena integración en la Unión Aduanera se ha producido con retraso, es cierto, pero su implantación no ha favorecido el desarrollo industrial de estos territorios. Las ayudas recibidas de la CEE se centran en el terreno agrícola, FEOGA orientación, y en el Fondo Económico para el Desarrollo y el Fondo Social Europeo.

En cuanto a la ayuda en el terreno agrícola, se cifra a través del presupuesto del FEOGA. Con una contribución al presupuesto comunitario por la aplicación de la TEC agraria y los «prelevements» del orden de 1.800 millones de pesetas en 1978, se recibieron prestaciones del orden de 1.400 millones de pesetas *con un claro saldo negativo* en los productos agrarios con una organización común de mercado» (8).

No obstante esto, los DOM tienen una especialidad importante en materia fiscal, concretamente en el IVA, que es importante resaltar.

El IVA venía aplicándose en *Guadalupe, Martinica y Reunión*, con importantes especialidades recogidas en el Code General d'Impôts francés, y *no venía aplicándose en la Guayana.*

Esta situación era de flagrante violación de la 6ª Directriz comunitaria, como ha destacado recientemente Juan Zurdo; por ello, en 1979 se dictó la 11ª Directriz que excluye del campo de aplicación de la citada Directriz comunitaria a los DOM. «A esta solución se llegó por decisión de la Corte de Justicia de la Comunidad, por los términos en que estaba redactado el Tratado de Roma y de los plazos para expresar, por parte francesa, una posición concreta al respecto; expirando el plazo y a falta de resolución se hizo posible la interpretación del Tratado de excluir a los DOM de la aplicación del IVA» (9).

Por tanto, desde el punto de vista del Derecho Comunitario, *Francia tiene total autonomía normativa* para regular el IVA especialmente aplicable a los DOM.

c) *Un status diferente: Los territorios no integrados, pero con vinculaciones especiales con la CEE.* El «status» de territorio *asociado* aparece reservado en el Derecho Comunitario a aquellos territorios de los Estados miembros que no están integrados en la CEE, o aquellos que se encuentran en una situación transitoria hacia su independencia política o que habiéndola conseguido mantienen vinculaciones económicas con alguno de los Estados miembros.

La «Asociación» supone libre cambio industrial y concesiones agrícolas por parte de la CEE sin exigir reciprocidad al territorio asociado.

En esta situación se encuentran los siguientes territorios:

1.- Los PTOM (Países y territorios de Ultramar), o territorios no europeos que se encuentran bajo la dependencia colonial de un Estado miembro. Lo característico del régimen de estos territorios es que su *vinculación* con la CEE es a través del régimen especial de Asociación (artículos 131 a 136 del Tratado de Roma), cuya finalidad esencial es la de promover el desarrollo económico y social de estos países y territorios», y «asegurar el establecimiento de relaciones económicas estrechas con la comunidad». Por tanto, como consecuencia de este régimen, las relaciones de estos territorios se amplían; ya no quedan reducidas a la de Territorio-Metrópolis, sino que se comprende a todos los Estados de la CEE (10).

Cuando estos territorios se independizan, pasan al grupo de los ACP (African, Caribbean, Pacific), que estudiaremos en el siguiente grupo (11).

2.- *Los países integrados en la Convención de Lomé (ACP).* Los países aquí integrados tienen un status similar a los integrados en el grupo anterior. Hoy día, éste aparece recogido en la Convención de Lomé II que fue firmada el 31 de octubre de 1979, que entró en vigor, en lo que respecta a sus disposiciones comerciales, el 1 de marzo de 1980. Su entrada en vigor definitiva, una vez efectuada la ratificación por los parlamentos se produjo el 1 de enero de 1981. Esta II Convención con una duración de cinco años, vino a suceder a la anterior Lomé I, firmada el 28 de febrero de 1975, y está integrada en la actualidad por sesenta países de África, Caribe y Pacífico, siendo Rhodesia (hoy, Zimbabwé), el último Estado adherente.

El régimen de asociación de estos países con la CEE se puede esquematizar, a efectos expositivos, en las siguientes notas:

a.- No se les aplica el arancel o tasas de efecto equivalente ni restricciones cuantitativas a sus productos originarios, excepto en algunos productos agrícolas regulados; lo que significa, desde un punto de vista cuantitativo, la apertura del mercado comunitario al 99 por 100 de los productos de exportación de los países ACP.

b.- No existe obligación de reciprocidad de las ventajas acordadas a los países ACP en relación a la CEE. Sólo existe el compromiso de respetar el principio de no discriminación entre los Estados de la CEE y la cláusula de la nación más favorecida.

c.- Se establece un sistema de estabilización de precios para la exportación de materias primas de los países ACP (cacao, algodón,...) que, por sus características, sufran fuertes oscilaciones de precio en los mercados mundiales (Sistema STABEX).

d.- Existen ayudas al desarrollo en formas de préstamos para proyectos de inversión.

3.— *Las Islas FEROE*. Los artículos 25, 26 y 27 del Acta relativa a las Condiciones de Adhesión de Dinamarca recogen la especificidad de estas Islas en la aplicación de los Tratados de París y Roma, al señalar que esos *Tratados no son de aplicación en las Islas*, salvo que Dinamarca notifique lo contrario antes del 31 de diciembre de 1975, cosa que nunca hizo.

Durante el plazo de dos años que media entre el 1 de enero de 1973, fecha de la entrada de Dinamarca en la CEE, y el 31 de diciembre de 1975, las relaciones CEE-Islas Feroe-Dinamarca fueron reguladas en el Protocolo nº 2 del Acta de Adhesión.

En este Protocolo se contemplan tres tipos de situaciones que es interesante resaltar:

- a salvo de la entrada o no de las Feroe en la CEE, hasta la fecha límite para la decisión se acepta la libre circulación de mercancías de las Feroe en Dinamarca, pero no su extensión al resto de la CEE.

— Caso de integración de las Feroe:

a) las importaciones de las Islas se someten a los aranceles aplicables como si la adhesión se hubiera producido el 1 de enero de 1973.

b) Las instituciones comunitarias buscarán soluciones adecuadas a los problemas específicos de las Feroe, concretamente, la pesca y el aprovisionamiento de leche.

c) Los daneses residentes en las Feroe sólo podrán acogerse a los derechos inherentes al régimen comunitario de libertad de circulación y establecimiento si las Islas se integraran a su vez.

— Condiciones para la entrada de las Feroe.

Las Islas deberían suscribir los tres tratados a un tiempo, y su aplicación sería simultánea. (12).

En Enero de 1974, el Parlamento de las Feroe, disconforme con el tratamiento que la CEE había dado al tema pesquero, decidió por unanimidad no entrar en la Comunidad, prefiriendo alcanzar otro tipo de relaciones en base a un tratado comercial especial.

La Resolución del Consejo de Ministros de la CEE, de 4 de febrero de 1974, dió el primer paso en esta línea, declarando que la CEE «estaba dispuesta a promover las exportaciones de las Islas a la Comunidad en base a un acuerdo para un progresivo desarme arancelario comunitario para los productos de las Feroe como elemento esencial de su desarrollo económico y social» (13).

Las condiciones del desarme fueron recogidas en el Reglamento 2051/74, de 1 de agosto (JOL 212/33, de 2 de agosto de 1974), en vigor desde el 1 de septiembre de ese año, en el cual se estableció un desarme escalonado *para los productos no agrícolas* (capítulos 25 al 99) que va desde una rebaja del 40 por 100 sobre la TEC en 1 de septiembre de 1974 hasta el 80 por 100 el 1 de enero de 1976, uniforme para todos los productos considerados y aplicable a toda la CEE excepto a Gran Bretaña, en cuyo caso se garantiza la congelación de la TEC para dicho país en sus importaciones de las Feroe en un máximo igual al nivel vigente el 1 de enero de 1972.

No obstante, para los productos específicos de las Feroe (pescados frescos, salazones, crustáceos y moluscos, conservas y harinas de pescado) se fijaron tres niveles diferentes de rebajas del arancel, según se trate de Gran Bretaña, Irlanda o los demás países de la CEE, condicionado al respecto por parte de las Islas de los

precios de referencia que la CEE establezca para estos productos. Estas rebajas han sido modificadas por el Reglamento 104/76, de 4 de mayo de 1976 (JOL 120/1, de 7 de mayo de 1976).

III.- EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CANARIAS (14)

A) Canarias ante la CEE: opciones ante su integración

Las características del REF de Canarias, que conforman a las Islas como un «territorio exento» de determinados impuestos estatales, han traído consigo que la incorporación de las Islas Canarias a la CEE haya alcanzado una gran trascendencia, si se la compara con el debate suscitado en otras regiones españolas.

Desde el 16 de julio de 1979, en que el Pleno de la ya desaparecida Junta de Canarias, creara la «Comisión Mixta», Ministerio para las Relaciones con la CEE-Junta de Canarias, hasta hoy, se han mantenido, en las Islas, por los diversos sectores sociales y políticos, distintas posturas —en algún momento, enfrentadas— sobre la integración de Canarias en la CEE, al tiempo que se han elaborado diversos estudios e informes sobre esta misma cuestión.

Estas posturas se pueden reconducir a efectos expositivos, en estas tres opciones:

1.— 1ª OPCIÓN: Integración en condiciones especiales.

Esta opción supone la aceptación del Acervo Comunitario en toda su integridad, y solicitar al mismo tiempo algunas compensaciones para Canarias que mitiguen los efectos negativos, que pueden ser sintetizados en los puntos siguientes:

1.- Determinados contingentes exentos de TEC y montantes compensatorios (se han barajado para el tabaco en rama y carne, pero habría que introducir otros contingentes para ciertas materias primas y alimentos, papel, hojalata, lúpulo, pescados, mantequilla, maíz, cebada, aceites).

2.- Establecimiento de primas de Transporte para acercar económicamente las Islas al resto de la CEE.

3.- Implantación de un IVA diferenciado.

4.- Obtención para las Islas de la consideración de territorio prioritario frente a las ayudas de las Políticas Estructurales Comunitarias, especialmente las del FEDER.

5.- Modificación de determinados reglamentos y directivas agrícolas a fin de que sea posible recibir determinadas ayudas estructurales agrarias, que se garantice un sistema de reserva del mercado nacional para el plátano canario y se mantenga el actual sistema de ordenación de las explotaciones agrarias.

6.- Implantación de un mecanismo de financiación alternativo de las Corporaciones Locales.

7.- Creación de Zonas Francas en Puertos y Aeropuertos.

8.- Otras compensaciones al margen. Posibilidad de menor imposición directa y creación de una Zona Libre Bancaria.

2. — 2ª OPCIÓN: Integración parcial.

Esta segunda opción supone también una integración en la CEE pero en las siguientes condiciones:

1) Integración de Canarias en la CEE, es decir, Canarias pasa a ser considerada territorio comunitario.

2) Aceptación de los Principios, las Normativas y Políticas Comunitarias Generales, tanto de derecho derivado, como dimanantes de Políticas sectoriales, Pesquera, Industrial, Monetaria, Financiera, Social, de Libertades de Movimiento de Capitales, Institucional, de Transportes, etc, con las siguientes excepciones:

a) Respeto y mantenimiento del marco de especialidades comerciales y fiscales y por tanto exclusión de las políticas referidas a los movimientos de mercancías, es decir:

— No aplicación de los mecanismos de protección comunitaria frente a terceros y continuar por tanto, como una zona de libre comercio.

— No aplicación del IVA.

— No aplicación de la política agraria.

— Creación de una zona de libre comercio en ambos sentidos, entre Canarias y la CEE ampliada (incluyendo al resto de España).

Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, Canarias dentro de su política de desarrollo, podrá establecer puntualmente tarifas especiales y derechos reguladores para defender determinadas producciones agrícolas e industriales, de acuerdo con su sistema tradicional.

b) Establecer unas reglas de origen para los productos industrializados en Canarias, buscando una solución puntual para los envíos de tabaco en base a la creación de un contingente libre de derechos a la entrada en la Península, a fin de mantener la cuota histórica de participación en ese mercado.

c) Mantener, adaptándolo, el sistema actual de arbitrios o su sustitución por un impuesto indirecto de características similares.

d) Mantenimiento de las ordenaciones reguladoras para las exportaciones de tomate y pepinos entre Canarias y la Península y la conservación y reserva del mercado peninsular para el plátano canario.

e) Establecimiento de un período transitorio de diez años a partir de la firma del Tratado, durante el cual no tendrá vigencia el principio de la libertad de circulación de personas.

f) Implantación de un período de reflexión de tres años, a partir de la conclusión del período de adaptación, para presentar un replanteamiento de los textos de los instrumentos de adhesión firmados.

3. — 3ª OPCIÓN: No integración en la CEE.

Esta tercera opción consiste en la *no integración en la CEE* y suscribir determinados acuerdos comerciales (como las Islas Feroe) que garanticen el buen fin de determinadas exportaciones:

— Protocolo comercial Canarias-Península para garantizar la reserva del plátano en el mercado español y el libre comercio en ambos sentidos.

— Protocolo Canarias-Resto de la CEE, a efectos de garantizar el libre co-

mercio de los productos agrícolas e industriales en ambos sentidos, tal como tiene establecido la Comunidad con países y zonas desfavorecidos.

— Protocolo de Cooperación Técnica-Financiera, con el fin de garantizar el apoyo financiero comunitario (15).

B) Los cuatro informes sobre Canarias-CEE

En estos últimos años se han elaborado en Canarias cuatro informes con el objeto de definir el status de las islas en las CEE.:

1. — Informe Granell: «La opción CEE para la economía canaria» (16).

2. — Informe Payno: «Canarias-Mercado Común» (17).

3. — Informe Musto: «Las Islas Canarias y las Comunidades Europeas Estructuras, problemas y opciones políticas de integración» (18).

4. — Informe Schwartz: «Canarias ante la CEE» (19).

Es imposible proceder a un análisis detallado de cada uno de estos informes; lo que sí interesa destacar — como dato a tener en cuenta en esta ponencia — es que los cuatro informes rechazan la segunda y la tercera opción, a la vez que coinciden en la tesis de que «*la adhesión a la CEE en condiciones especiales es la alternativa más consecuente*».

¿Cuáles son esas condiciones especiales? Esas condiciones que se pueden reducir a la opción I estudiada, varían en cada uno de los informes:

1. — Informe GRANELL. — El régimen especial de Canarias que se define en este informe, se puede concretar, en sus líneas esenciales, en los siguientes extremos:

a) Integración en la Unión Aduanera con «un largo período de adaptación en el terreno de las importaciones de carnes y tabacos en rama de procedencia extracomunitaria para evitar distorsiones en el tráfico internacional y encarecimientos inútiles en unas importaciones de subsectores en que la Comunidad ampliada no se autoabastece (20).

b) Aplicación del IVA con igual base imponible, pero con un tipo diferenciado respecto de la Península, y una ampliación de las exenciones (21).

c) Participación en la PAC, al tiempo que se mantiene la reserva del mercado peninsular para el plátano canario (22).

2. — Informe PAYNO. — Este Informe ha marcado, en mi opinión, un importante hito dentro del estudio del régimen especial canario en la CEE, justamente porque en él se ha tratado de definir, de un modo exhaustivo, la configuración de dicho régimen.

Esquematisando, el régimen especial canario, definido en este Informe, se puede concretar en los siguientes extremos:

a) Canarias debe quedar integrada en la Unión Aduanera, después de un período transitorio de 10 años o, en su caso, «un período transitorio máximo» (23).

b) Establecimiento de un «contingente» de tabaco en rama libre de TEC y aumento del contingente de importación de tabaco bajo el sistema SPG (24).

c) El IVA que se aplique en Canarias debe adaptarse a la 6ª Directriz con las siguientes características estructurales:

— Debe tener un tipo diferenciado y menor respecto al de la Península.

— Los tipos deben conseguir una recaudación equivalente a la lograda por los impuestos que sustituya, al mismo tiempo que garantizar la capacidad financiera de la Administración Local Canaria (25).

d) Canarias debe quedar exenta del recargo sobre el IVA para sufragar el presupuesto comunitario. Y si lo anterior no es posible, dicha contribución quedaría por cuenta del Estado (26).

e) Canarias debe quedar integrada igualmente en la PAC. No obstante esto, en el informe se considera necesario, entre otras medidas, a) la creación de organizaciones comunes de mercado para patatas, aguacate, piña y papaya; b) La reserva del mercado peninsular para el plátano canario; y c) La adaptación a la situación canaria de la normativa comunitaria sobre las tres Has. condicionando a la creación de organizaciones de comercialización de productos agrarios (27).

3.— *Informe MUSTO*.— La característica esencial de este tercer informe, desarrollado por el Instituto Alemán de Política del Desarrollo, de Berlín (en adelante, Informe MUSTO), es el análisis que lleva a cabo de los efectos cuantitativos que se podrían dar en la Región Canaria, como consecuencia de la integración, de la integración en condiciones especiales, y de la no integración.

En términos cuantitativos, el Informe señala —tesis central de su estudio— que el índice de coste de vida *umentaría* 2,10 en el caso de la no adhesión (28); 3,5, en el de adhesión en condiciones especiales, y 10,9, con la integración plena (29).

«Estas cifras —indica el Informe— son valores medios para todo el cesto de mercancías de la población urbana canaria. Algunas partes del cesto, en las que se realiza la mayor parte de la creación de riqueza en las Islas, sufrirán un aumento menor (prestaciones de servicios y productos agrícolas)» (30).

No obstante este análisis, MUSTO considera que el status de Canarias en la CEE debe ser el de integración en condiciones especiales, que concreta en los siguientes puntos (31):

a) Las Islas Canarias deben quedar integradas en la CEE completamente con el resto de España.

b) Las Islas deben adoptar plenamente la política de comercio exterior común; y por tanto, debe aplicarse el TEC a las importaciones procedentes de terceros países.

Como única regulación excepcional en este área rigen las condiciones del sistema de preferencias generalizadas para toda la importación de tabaco bruto (contingente especial) que es de capital importancia como elemento de la industria de tabaco. Además deben concederse regulaciones especiales, durante el período transitorio, para las importaciones de carne procedentes de terceros países.

c) Canarias debe participar plenamente en la política agrícola común. Esto significa la plena participación en el FEOGA y la integración de los distintos productos en las correspondiente regulaciones de mercado. Se prevén como regulaciones especiales:

— Mantenimiento de la reserva de mercado para el plátano canario en España, mientras no exista una regulación comunitaria para este producto.

— No debe regir el requisito de una extensión mínima de la explotación de

3 Ha. contemplada en la Directriz del Consejo de las Comunidades 268/75 sobre el fomento de la agricultura de montaña, ya que el 85% de las explotaciones canarias tienen menos superficie de la señalada y que las causas topográficas y sociopolíticas abogan por el mantenimiento de su estructura.

d) Las Islas Canarias deben participar plenamente en la política regional y social común; y, por consiguiente, debe reconocérsele como región a fomentar prioritariamente en el sentido de la Directriz de la política regional comunitaria.

y e) El IVA debe aplicarse en las mismas condiciones que en el resto de España. Su única diferencia es en materia de tipos de gravamen, que fija en un 2 por 100 (tipo normal), en un 1 por 100 (tipo reducido) y en un 20 por 100 (tipo elevado).

4.— *Informe SCHWARTZ*.— El profesor Schwartz partiendo, como los otros informes examinados, de que «Canarias no debe buscar *ni un régimen de mera asociación, especialmente por su costo político y porque deja la vía abierta al proteccionismo local*, ni un régimen de plena integración, porque ello equivaldría a un impuesto (sic) de un 10 por 100 sobre el producto bruto, la solución menos mala está en negociar una adhesión a la CEE con las excepciones necesarias para que el nuevo régimen económico no perjudique en exceso los intereses canarios».

Estas excepciones —que definen lo que Schwartz denomina «líneas maestras» de un régimen especial para Canarias— las concreta en estos tres puntos importantes:

a) *Libre importación de un cupo de alimentos*. Esta medida se justifica en el informe del siguiente modo: «para que la entrada de Canarias en la CEE no coincida con una rápida elevación del coste de los alimentos, los canarios deberían poder importar todos los años por valor de los alimentos importados en la actualidad sin aranceles ni «prelevements».

b) *Reducción en el IVA comunitario*, a fin de conseguir el mismo tratamiento que reciben en la actualidad algunas zonas insulares de la CEE, como es el caso de Córcega, por reconocer que la insularidad es un alto coste.

Y c) *Amplias zonas francas y tiendas libres de impuestos*, con el objeto de contar «con los medios precisos para continuar desarrollando la actividad comercial que le ha caracterizado (32).

C) La resolución del Parlamento de Canarias: un comentario de urgencia

1. La Resolución.-

Escrito cuanto antecede, el Parlamento de Canarias, en su sesión plenaria del pasado 1 de diciembre, ha aprobado una Resolución, presentada por los grupos socialista, popular y CDS; por la que «*se insta al Gobierno canario para que presente al central la propuesta formulada al Parlamento canario*», y que se concreta en la 2ª de las opciones expuestas; es decir, Canarias se integra en la CEE con las siguientes excepciones: a) No integración en la Unión Aduanera, y por tanto mantenimiento de la libertad comercial; b) no aplicación del IVA; c) no aceptación de la PAC; d) período transitorio de diez años, en los que no se aplicaría el principio de libre

circulación de personas; y e) un período de reflexión de tres años, una vez concluido el de adaptación.

Según se señala en el punto 2º de la Resolución, «ni ésta ni el informe que se eleve al Gobierno central implican el cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución ni en el artículo 45,3 del Estatuto», que lo será con carácter previo a la firma del documento de Adhesión.

2.- Un Comentario de Urgencia

No he podido por menos resistirme a efectuar un análisis somero de su contenido. Pienso que la ocasión es un reto y a la vez una exigencia. Por ello, intentaré exponer, con el riesgo que comporta esta exigencia apremiante, mi juicio de valor sobre el contenido de esta Resolución.

Se trata, a mi juicio, de una Resolución que provoca cierta *perplejidad*. Por un lado, se pide la adhesión e integración en la CEE, pero, por otro, se solicita que no se apliquen las políticas comunitarias; lo que, *de facto*, equivale —en palabras del Sr. Albrecht— a quedarse fuera de la CEE. No cabe argumentar, en su favor, el caso ya estudiado de Gibraltar, ni, mucho menos, el de Ceuta y Melilla, ya que, *en su esencia*, son distintos, tanto por las circunstancias económicas como políticas que los envuelven.

La Resolución aprobada no se queda en esto. Aún hay más. En ella se solicita, igualmente, una *política arancelaria propia*: «Canarias dentro de su política de desarrollo, podrá establecer puntualmente tarifas especiales (léase aranceles) y derechos reguladores para defender determinadas producciones agrícolas e industriales, de acuerdo con su sistema tradicional (sic)» (33). Evidentemente esta propuesta —en sus propios términos— no es factible dentro de la CEE; pero tampoco lo es dentro del ordenamiento jurídico español, al establecer el artículo 149-10 de la Constitución: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre... 10º Régimen aduanero o arancelario; comercio exterior», por ello, no cabe hablar —tal como lo hizo el Consejero de Economía del Gobierno Autónomo canario, don Rafael Molina Petit— que la integración en condiciones especiales (Opción I) supone «una pérdida de la soberanía fiscal», justamente porque Canarias nunca la ha tenido. El poder tributario de la Comunidad Autónoma Canaria —igual que el de las otras Comunidades Autónomas— es un *poder derivado*, un poder que le ha sido atribuido no por la Constitución, sino por una ley de rango no constitucional (34). Otra cosa es que el Estado —y así ha sucedido desde la Real Cédula de 19 de septiembre de 1528— apruebe un régimen especial para Canarias, y que, por mandato constitucional, pida informe al Parlamento Canario, pues esto solamente supone, desde el punto de vista legislativo que nos hallamos ante una *ley reforzada*, en palabras de Crisafulli, en cuanto su modificación ha de hacerse mediante una ley cuya validez requiere particulares presupuestos o condiciones y modalidades de formación, más dificultosas y complejas que las prescritas para las leyes tributarias ordinarias.

Todas estas consideraciones reducen, en mi opinión, las opciones de Canarias ante la CEE a dos: 1. — Integración en condiciones especiales; o 2. — No integración. No cabe, a mi juicio, «terceras vías», como las señaladas en la Resolución comentada, pues, en la práctica, supone una «no integración en la CEE», y el establecimiento, en definitiva, de un régimen de «asociación» encubierto.

- (1) No analizo estos temas, ya que son objeto de otras ponencias en este coloquio. Véanse las ponencias de los profesores ARGULLOL, Alegría BORRÁS, y Victoria ABELLÁN.
- (2) En la doctrina no existe un criterio de clasificación unánimemente aceptado. F. GRANELL los clasifica del siguiente modo: 1. — Territorios comunitarios que no pertenecen a la Unión Aduanera. 2. — Territorios comunitarios que pertenecen sólo parcialmente a la Unión Aduanera. 3. — Territorios comunitarios que pertenecen a la Unión Aduanera y se rigen por normas especiales. 4. — Zonas insulares con estatuto especial, y 5. — Territorios no comunitarios que mantienen relaciones especiales con la Comunidad. («La opción CEE para la Economía Canaria», Las Palmas, 1979, cfr. capítulo 6). A. ASÍN CABRERA diferencia tres situaciones especiales: 1. — PTOM, 2. — Los DOM y 3. — Situaciones especiales en sentido estricto («Canarias-CEE», en el libro «Canarias ante el Derecho internacional», Ecocopia, Tenerife, 1982, págs. 87 y ss.).
- (3) En parecidos términos aparece recogida esta clasificación en el libro de P. SCHWARTZ-Isabel MARTÍN CASTELLA: «Canarias ante la CEE», Madrid, 1983, p. 89. No obstante, existe una diferencia importante entre el criterio de SCHWARTZ y el propuesto en esta ponencia; para nosotros los territorios no integrados no constituyen supuestos de regímenes especiales.
- (4) Cfr. artículo 2 del Reglamento 1946/68.
- (5) No analizo las «zonas francas», ya que limito la ponencia a los territorios con «entidad política». Sobre las zonas francas en la CEE, véase en la doctrina española el trabajo de A. MARQUEZ: «Las áreas exentas en el derecho español» en MADF, 1979, vol. I, Madrid, 1980, págs. 211 y ss. En la doctrina francesa JACQUEMART, C.: «La nouvelle douane européenne», Col. Exporter, ed. Jupiter, París, 1971. En el derecho español, mi trabajo: «Los puertos, zonas y Depósitos francos en el derecho español», en HPE nº 60, págs. 213 y ss.
- (6) Juan ZURDO, analizando el régimen fiscal del IVA en Córcega, señala: «La violación de las normas comunitarias sobre el IVA ...es flagrante y sólo se explica por una tolerancia comunitaria con los franceses» («El impuesto sobre el Valor Añadido en la CEE», Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, pág. 144 *in fine*).
- (7) Tomo los datos del informe del Servicio jurídico de la CEE del libro de F. GRANELL: «La opción CEE para la economía canaria», cit., págs. 251 y 252.
- (8) SCHWARTZ, P. y MARTÍN CASTELLA, I.: «Canarias ante la CEE», cit., p. 93.
- (9) ZURDO, J.: «El impuesto sobre el Valor Añadido en la CEE», cit., págs. 133 y 134.
- (10) La esquematización del régimen jurídico de estos Estados, dada su identidad, la haremos en el siguiente apartado 2. —, en donde estudiaremos el régimen especial de los países del ACP.
- (11) En el caso de que se integren en alguno de los países miembros (como es el caso de los DOM estudiado), forman parte de la metrópoli, y quedan integrados en la CEE.
- (12) El resumen de este protocolo lo tomo de GRANELL: «La opción CEE para la economía canaria», cit., págs. 277 y 278.
- (13) GRANELL: «La opción CEE para la economía canaria», cit., pág. 279.
- (14) En esta ponencia nos ocupamos solamente del de Canarias, dada la complejidad que presenta en la negociación España-CEE.
- (15) Tomo el resumen de las tres opciones de la «Comunicación del Gobierno Autónomo Canario al Parlamento de Canarias, sobre el informe a emitir en el trámite de negociación de la adhesión estatal a las Comunidades Europeas y sus consecuencias para Canarias», de 23 de noviembre de 1983.
- (16) F. GRANELL: «La opción CEE para la economía canaria», Las Palmas, 1979.
- (17) PAYNO, J.A.: «Canarias-Mercado Común» (Informe a la Junta de Canarias sobre la posible adhesión de las Islas a la CEE), 2ª edición, Tenerife, 1982.
- (18) MUSTO, S.: «Las Islas Canarias y las Comunidades Europeas: Estructuras, problemas y opciones políticas de integración», Tenerife, 1981.
- (19) SCHWARTZ, P. y MARTÍN CASTELLA, I.: «Canarias ante la CEE», cit.
- (20) GRANELL, F.: «La opción CEE», cit., p. 316.
- (21) GRANELL, F.: «La opción CEE», cit., p. 117.
- (22) GRANELL, F.: «La opción CEE», cit., p. 313 y 318.
- (23) PAYNO, J.A.: «Canarias-Mercado Común», cit., p. 351.
- (24) PAYNO, J.A.: «Canarias-Mercado Común», cit., p. 352.
- (25) PAYNO, J.A.: «Canarias-Mercado Común», cit., p. 353 y 354.
- (26) PAYNO, J.A.: «Canarias-Mercado Común», cit., p. 353.
- (27) PAYNO, J.A.: «Canarias-Mercado Común», cit., p. 348, 357 y 361.
- (28) MUSTO, S.: «Las Islas Canarias y las Comunidades Europeas...», cit., p. 68.
- (29) MUSTO, S.: «Las Islas Canarias y las Comunidades Europeas...», cit., p. 68.
- (30) MUSTO, S.: «Las Islas Canarias y las Comunidades Europeas...», cit., p. 68.
- (31) MUSTO, S.: «Las Islas Canarias y las Comunidades Europeas...», cit., p. 47.

- (32) SCHWARTZ, P. y MARTÍN CASTELLA, I.: «*Canarias ante la CEE*», cit., p. 93 y 94.
- (33) Esta afirmación es errónea. El sistema tradicional de Canarias es el de «puerto franco», regulado en la Ley de 6 de marzo de 1900; por tanto, no se puede afirmar que la tarifa especial constituye un elemento tradicional del régimen canario, cuando su historia se remonta a 1973. Sobre el régimen fiscal de Canarias, véanse mis trabajos «El Régimen fiscal de Canarias», *Documentación Administrativa* n° 181, y «Reforma del Régimen fiscal de Canarias», S/C de Tenerife, 1982.
- (34) La literatura del poder tributario es abundante. En la doctrina española véanse: FERREIRO, J.J.: «*Curso de Derecho financiero español*» 6ª ed., Madrid, 1983, pp. 83 y ss.; SÁNCHEZ SERRANO, L.: «*El poder tributario de las Comunidades Autónomas*», REDF, n° 29, pp. 75 y ss; y CAZORLA, L.: «*Poder tributario y Estado Contemporáneo*», IEF, Madrid, 1981.

Tercera sesión

Bajo la Presidencia del Excmo. Sr. Don Rafael Blasco i Castany,
Consejero de la Presidencia de la Generalidad Valenciana

Alocución
del Excmo. Sr. Don Rafael Blasco i Castany

Quisiera ante todo agradecer a la «Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo» y al Departamento de Derecho Internacional de la Universidad de Barcelona, su amable invitación a presidir esta Tercera Sesión del Coloquio, con que me honra.

La posibilidad que ello me brinda de entrar en contacto con unos temas de tanta actualidad y relieve como los relacionados con la adhesión de España a la CEE, y el papel de las Comunidades Autónomas es un nuevo motivo de satisfacción, no sólo como representante de la Comunidad y Generalitat Valencianas sino, también, personal, dada la dimensión jurídica en la que se sitúa el tema y desde la que se aborda en este Coloquio.

No voy a ser yo quien vaya a hacerles tomar conciencia, a ustedes, de la importancia de las cuestiones que les han traído aquí con la finalidad de intercambiar enfoques, análisis, investigaciones y de aportar nuevos resultados.

Sin embargo no puedo menos de recordar, aunque sólo sea de pasada, la enorme importancia que presenta el proceso de integración de la Comunidad Europea, de un lado, y de España con sus correspondientes Comunidades Autónomas, de otro. Tanto desde el punto de vista de la Organización Internacional, sobre la que se ha escrito no poca literatura técnica, como desde la óptica económica que ha dado lugar a numerosos trabajos y libros (algunos de ellos españoles), de alto nivel científico y de gran utilidad para el conocimiento de las Instituciones Comunitarias.

A lo que hay que añadir un tercer nivel de importancia que nos interesa subrayar: El Jurídico-Político. Porque las Comunidades Europeas son algo más que mecanismos de colaboración económica entre Estados. Son organismos vivos que representan sociedades heterogéneas y complejas, que tienden a un mayor entendimiento y cooperación comunitarios por encima de rencillas y querellas históricas. Existe, por tanto, toda una problemática política y jurídica que determina en definitiva los mecanismos de mercado y otros mecanismos de política económica de las Comunidades, problemática que hay que tener en cuenta especialmente.

Aludo, por ello, a la actualidad candente que la reciente «cumbre» de Atenas con los resultados que todos conocemos, ha proporcionado al problema que nos ocupa, el proceso de integración de España en la Comunidad Económica Europea.

Estos resultados negativos, si bien hablan claro de las graves dificultades inter-

nas de la Comunidad Europea para lograr un acuerdo político entre los diez, en estos momentos de crisis internacional y de creciente tensión, no significan en modo alguno un cambio de fondo en las expectativas de España y Portugal, ni un giro respecto a la dinámica de Stuttgart. Desde nuestra perspectiva, se abre ahora un período capital para la reforma interna de la CEE que exige a ésta, para emplear las expresiones de una autoridad en la materia, el Presidente de la Comisión Europea, Gaston Thorn, «Un nuevo despegue comunitario, amoldarse a su tiempo, para abrirse a la Europa de la segunda generación. Si (la CEE) no fuera capaz de renovarse —continúa— se vería arrastrada por la caída inevitable de sus viejas industrias y por las crisis financieras de su agricultura».

En este camino de nuevo impulso y desarrollo de la Comunidad Europea, la integración de España y Portugal es tan vital para el futuro de la Comunidad como lo es para nuestros países.

Conserva, pues, toda su vigencia la necesidad de debates y estudios como los que este coloquio propicia, para mejor ajustar a las previsiones Comunitarias las condiciones de nuestra integración y mejor arbitrar los mecanismos llamados a resolver los conflictos que inevitablemente se plantean y hacerlo en armonía con los intereses justos de España y de cada una de sus Comunidades Autónomas.

Para centrarnos ahora en los trabajos de esta mañana, me cabe el honor de abrir la sesión a tres ponencias que tocan, a mi juicio, las zonas más sensibles de las preocupaciones ciudadanas.

En primer lugar, me refiero a la protección de los derechos de los consumidores, que en lo que a nosotros se refiere es uno de los pilares de la política económica y social de nuestro país.

Me refiero en segundo lugar al tema agrícola, sector clave en los países comunitarios, que está a su vez directamente relacionado con el sector de consumo, en la medida en que tiene como objetivo prioritario el de responder a la necesidad básica y permanente de los consumidores, su alimentación.

En tercer lugar, me refiero al problema de la pesca y de la conservación de los recursos vivos del mar, tema de doble vertiente que conecta a la vez con el tema ecológico que tantos afanes y desvelos legítimos suscita.

De todos y cada uno de estos temas os hablarán tres ilustres catedráticos. Sería imperdonable restarles, a ellos y a ustedes, un minuto más de su tiempo. Ellos tienen la palabra.

La protección de los consumidores en el Derecho Comunitario Europeo y las competencias de las Comunidades Autónomas

Gregorio Garzón Clariana

1. La protección de los consumidores y su marco jurídico

- A) Consideraciones generales.
- B) Derecho comunitario europeo.
- C) Derecho español.

2. Los aspectos de la protección de los consumidores

- A) Protección de la salud y de la seguridad.
- B) Prevención de las prestaciones defectuosas.
- C) Reparación de daños.
- D) Participación de los consumidores.

3. Límites generales a la acción tutelar

- A) Libre circulación de mercancías
- B) Régimen de la concurrencia
- C) Seguridad jurídica

4. Consideraciones finales

1. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y SU MARCO JURÍDICO

A) Consideraciones generales

En todos los ordenamientos jurídicos hay numerosas disposiciones que afectan de un modo u otro al consumo humano. Las propias reglas que definen o tutelan el diseño socioeconómico general tienen una repercusión cierta sobre el consumo. Sin embargo, la toma de conciencia de la protección de los consumidores, como problema específico, es relativamente reciente, y en los países desarrollados de economía de mercado aparece vinculada a la llamada «sociedad de consumo». La importancia que adquiere entonces el consumo lleva a los poderes públicos a una acción tutelar que no se haga cuestión de los principios básicos del sistema económico, antes al contrario venga a reforzar su credibilidad.

Lo anterior ha conducido, en el mundo del Derecho, a una concepción de la protección de los consumidores como un sector de ordenación —o si se prefiere, un conjunto de correctivos— que persigue como objetivo inmediato garantizar, en el tráfico comercial, los intereses de los consumidores. Se trata, como es patente, de una noción funcional, que hace hincapié en el bien jurídico tutelado más que en los instrumentos o medios de protección. Es éste un planteamiento que tiene consecuencias importantes. En primer término, conduce a excluir del ámbito de la protección del consumidor a determinados conjuntos normativos que, aun pudiendo resultar beneficiosos para el consumidor, se articulan en función de otras prioridades. Es el caso del Derecho de la propiedad industrial y del régimen de la concurrencia mercantil, donde lo que se sitúa en primer plano es el interés privado de los competidores y la tutela de los bienes inmateriales de la empresa, como no ha dejado de advertirlo una doctrina ciertamente autorizada (1).

No menos importante es la observación de que la protección de los consumidores, acotada como está por referencia a un objetivo, ha de presentar forzosamente un carácter interdisciplinario. La determinación de sus componentes obliga a practicar un corte transversal en disciplinas diversas, como pueden serlo el Derecho Mercantil, el Derecho Procesal o el Derecho Administrativo. Lo cual favorece, a su vez, la aparición de delicadas cuestiones de calificación, principalmente cuando un conjunto de reglas está ordenado a la satisfacción de intereses más específicos y que cuentan con una mayor tradición legislativa, como la salud pública. En tales supuestos puede plantearse, en efecto, la duda de si se trata o no de manifestaciones de la protección de los consumidores *avant le mot*.

Los contornos de la protección de los consumidores difícilmente pueden trazarse, pues, mediante el solo recurso a un proceso deductivo. Para objetivarlos ha sido precisa la labor concurrente de tres Organizaciones internacionales: la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Consejo de Europa y la Comuni-

dad Europea (2). No es preciso insistir aquí en el origen de estos trabajos, que se remonta a 1972 y ha sido estudiado por el Profesor Casanovas con su característica meticulosidad (3). Pero es de justicia subrayar la enorme relevancia de la contribución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, cuya «Carta de protección del consumidor» vendría a prefigurar, en muy amplia medida, el marco general de la acción comunitaria en este área (4).

B) Derecho comunitario europeo

La defensa del consumidor no está expresamente contemplada como una de las funciones de la Comunidad en los tratados constitutivos, al menos de una forma general. Su fundamento hay que buscarlo en el propósito, considerado esencial en el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de esforzarse por «la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos». Este propósito engloba la protección de los consumidores desde el momento en que ésta se conecta a las condiciones, o por decirlo con un lenguaje más actual, a la calidad de vida.

Las disposiciones del tratado de Roma que amparan esta acción tutelar son básicamente dos. Por una parte, el artículo 100, que encomienda al Consejo la adopción de directivas «para la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan una incidencia directa en el establecimiento o en el funcionamiento del mercado común». Este precepto abre, pues, la vía de las directivas, que ha sido en los hechos la más transitada por la Comunidad en este sector. Por otra parte, hay que contar con la habilitación genérica al Consejo del artículo 235, que permite adoptar las disposiciones pertinentes cuando sea necesaria una acción comunitaria sin que el tratado haya atribuido a las instituciones los poderes necesarios para llevarla a cabo. Este artículo, verdadero «comodín» como se ha señalado a menudo, presenta un notable interés en el campo de la protección de los consumidores, ya que hace posible una acción normativa aún en la hipótesis de que no concurren los presupuestos señalados en el artículo 100 (por ejemplo, cuando no haya disposiciones de los Estados miembros sobre una determinada materia) y posibilita, además, la aprobación de reglamentos comunitarios (5).

La doctrina ha aducido también, con carácter complementario, el artículo 39 y los artículos 85 y 86 del TCEE. Esto es ya más discutible. Los artículos 85 y 86 se refieren al régimen de la competencia mercantil, un ámbito distinto del de la protección de los consumidores tal como aparece deslindado en el presente trabajo; en cuanto al artículo 39, relativo a la política agrícola, si es cierto que apunta a las necesidades de la demanda (y otorga, por ende, relevancia a los intereses de los consumidores) también lo es que lo hace de una forma muy general, en la búsqueda de ese equilibrio entre los intereses de los productores y de los consumidores que constituye una característica común de los sistemas de intervención en los mercados internacionales de productos básicos. Es más, incluso en este terreno podría argüirse que la política agrícola comunitaria privilegia a los productores frente a los consumidores. Mayor interés que estas disposiciones tiene, en realidad, el artículo 220 del mismo tratado, en la medida en que ha dado lugar, por ejemplo, a un régimen convencional —el del Convenio de Bruselas— que favorece el reconocimiento y la ejecución de decisiones judiciales beneficiosas para los consumidores.

El Tratado de Roma ha permitido a las instituciones comunitarias desarrollar una importante acción normativa en esta materia, cuyo alcance general aparece definido

por primera vez en la Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975, que aprueba el Programa preliminar de la CEE para una política de protección y de información de los consumidores. En este programa (donde se manifiesta la influencia de la Carta de protección del consumidor del Consejo de Europa) se asignan cinco grandes objetivos a la acción tutelar de la Comunidad: 1º la protección de los consumidores contra los riesgos que puedan afectar su salud o su seguridad; 2º la protección de los intereses económicos de los consumidores; 3º la mejora de la situación jurídica del consumidor; 4º la mejora de la educación y de la información de los consumidores; y 5º la consulta y la representación apropiados de los consumidores con ocasión de la preparación de las decisiones que les conciernen (6).

El programa preliminar de la CEE dejó paso, en 1981, a un segundo programa, donde se reafirman los objetivos anteriores como grandes campos de acción, y se da prioridad a la acción sobre los precios de los productos y la calidad de los servicios. Un rasgo significativo de este segundo programa es el énfasis en la participación de los consumidores en las decisiones que les afectan, con conciencia de las implicaciones sociales y económicas de las mismas. No es difícil advertir aquí una llamada a la responsabilidad y al sacrificio, muy propia de tiempos de crisis económica pero que viene a atemperar la protección de los consumidores en función de las nuevas exigencias del sistema productivo (7).

C) Derecho español

Con el advenimiento de la democracia, la protección de los consumidores ha alcanzado en España una consagración constitucional. A tenor del artículo 51 de la Constitución de 1978,

«1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos.

2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oírán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.

3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.»

Como se habrá advertido, este artículo encomienda la protección de los consumidores al conjunto de los poderes públicos, y no sólo a los poderes centrales del Estado. Con esto se insinúa ya la posibilidad de que la materia caiga dentro del radio de acción de las Comunidades Autónomas, posibilidad que se ha materializado en los Estatutos de Autonomía. Así, por ejemplo, el artículo 12 del Estatuto de Cataluña atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva sobre «comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia» y de acuerdo con «las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado». Pueden encontrarse disposiciones equivalentes en otros Estatutos (8).

La evidente cautela de los redactores de los Estatutos y la estrecha conexión de la defensa del consumidor con materias reservadas a los poderes centrales constituyen un campo abonado para los conflictos de competencias. La aparición de éstos viene facilitada, además, por el entrecruzamiento de criterios de atribución de

competencias en la propia Constitución, que apela tanto a las materias como a las disciplinas (por ejemplo, el Derecho Mercantil) para proceder a la distribución de ámbitos competenciales. Esta concurrencia no puede dejar de planear sobre la protección de los consumidores, que como se ha visto se define en términos interdisciplinarios.

Las dudas a que este sistema puede dar lugar han sido en gran parte resueltas por el Tribunal Constitucional en su capital sentencia de 29 de diciembre de 1982, que resuelve el recurso 86/1982 contra la Ley 10/1981 del Parlamento Vasco, que aprobaba el Estatuto del Consumidor de esta Comunidad Autónoma. En esta sentencia, de la que fue ponente don Jerónimo Arozamena Sierra, se sientan dos criterios principales para la delimitación de competencias en este ámbito, cuales son el de que hay que atender en cada caso a la razón o fin de la regla de atribución, y el de que la regla especial prima sobre la general (9). Las consecuencias de tal planteamiento son muy amplias, y se traducen en soluciones de distinto signo (reconocimiento de la competencia de los poderes centrales o bien de las comunidades autónomas) según el aspecto que se considere. Con esta decisión se confirma, pues, que la protección de los consumidores, tal como es entendida por las instituciones europeas, no es ubicada globalmente por nuestro sistema constitucional en el ámbito de competencias de unos u otros poderes públicos, antes bien sufre un auténtico *dépeçage*.

2.— LOS ASPECTOS DE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

A) Protección de la salud y de la seguridad

De acuerdo con los sucesivos programas de la Comunidad Europea, la sanidad queda englobada en una noción comprensiva de la protección de los consumidores. Ahora bien, en el Derecho español —y por paradójico que pueda parecer— éste es precisamente el argumento para que aquélla quede sustraída del alcance de las reglas de atribución de competencias que se refieren a ésta, en detrimento de los poderes de las comunidades autónomas. Este efecto se deriva de la presencia de reglas especiales de distribución de competencias en materia de sanidad, tanto en la Constitución como en los Estatutos de autonomías. Estas reglas propician la tesis del Tribunal Constitucional de que «el carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la inclusión en regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial» (10).

Corresponde ahora ver cómo se proyectan estas reglas sobre la sanidad en los problemas principales que pueden plantearse desde la perspectiva de la protección de los consumidores. En este sentido, un primer bloque de cuestiones hace referencia a la *higiene y sanidad alimentarias*, y en particular a los ingredientes, colorantes, conservantes y otros aditivos de los productos alimenticios. Se trata de materias que han sido objeto de regulación por parte de la Comunidad Europea, como lo muestra la Directiva 64/54 del Consejo, relativa a los agentes conservantes utilizables en los productos destinados a la alimentación humana, o las Directivas sobre los colorantes destinados a esta clase de productos (11). Pues bien, la determinación imperativa de los productos permitidos o de los prohibidos integra, según la jurisprudencia, una «directriz principal de sanidad alimentaria», que como tal es de la competencia de los poderes centrales del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 149, 1, 16º de la Constitución. Corresponde a las comunidades autónomas el desarrollo y ejecu-

ción de esa directriz, en el bien entendido de que lo tocante al desarrollo depende de unas bases de los poderes centrales (12). Esto explica que la Ley 15/1983 del *Parlament* de Cataluña, sobre la higiene y el control alimentarios, insista desde su propio título en el aspecto del control, que permitiría ver en ella una medida de ejecución de carácter general y rango legal (12 bis).

El segundo grupo de temas puede ser el de la regulación concerniente a los *productos farmacéuticos*. Aquí, el artículo citado de la Constitución reserva a los poderes centrales la «legislación». Este término debe interpretarse, según la jurisprudencia constitucional, no en un sentido formal, sino en el material de edicción de normas jurídicas, incluidas las reglamentarias (13). De esta suerte, las competencias de las Comunidades Autónomas se contraen a la ejecución.

El tercer paquete de problemas corresponde a la *reglamentación de los productos peligrosos para la salud y la seguridad*, y a él hacen referencia, como ejemplo, las Directivas de la Comunidad sobre la clasificación, empaquetado y etiquetaje de sustancias peligrosas (14). En este terreno, hay que atender a las reglas que atribuyan la competencia de disciplinar la producción de determinados productos. Esto significa que la competencia de las Comunidades Autónomas no puede extenderse a los productos distribuidos en ellas pero producidos fuera de su territorio, ya que ésto sería valorado como un atentado a la unidad económica y a la uniformidad de condiciones de vida más allá del territorio de la Comunidad (15).

B) Prevención de las prestaciones defectuosas

Es éste un amplio campo que cubre la defensa del consumidor ante una serie de prácticas contractuales o pre-contractuales que pueden resultar abusivas, tales como las modalidades contractuales que prefiguran la voluntad de una de las partes contratantes (condiciones generales, contratos de adhesión), determinadas cláusulas de los contratos (por ejemplo, de exoneración o limitación de responsabilidad) o el ocultamiento de ciertas características del bien o servicio que se ofrece, que enlaza con el problema de la publicidad engañosa. Un rasgo común a todos estos supuestos es el de que en ellos la actuación de los poderes públicos tiene un carácter profiláctico, pues persigue impedir que el consumidor pueda verse defraudado en sus legítimas expectativas o colocado en una situación de indefensión ante las deficiencias de un bien o servicio.

Bajo el ángulo de la distribución de competencias, el problema principal que se plantea consiste en que las técnicas preventivas a utilizar son diversas, y envuelven la participación de distintas disciplinas jurídicas, con la inevitable concurrencia de criterios de atribución de competencias que esto entraña en nuestro sistema constitucional. De forma general, puede distinguirse útilmente entre las actuaciones que llevan aparejada una disciplina de los contratos y aquellas que se presentan como medidas de policía administrativa. La imposición de obligaciones *ex lege*, que se integren forzosamente en las prestaciones acordadas, será competencia de los poderes centrales del Estado, a los que están reservados el Derecho de la contratación y la legislación mercantil por imperativo del artículo 149, 1, 6º y 8º de la Constitución. La inspección de la calidad de los productos o de la corrección de pesos y medidas, la vigilancia de la transparencia de los precios y del servicio post-venta, y otras medidas de policía de la contratación pueden ser objeto de competencias de las Comunidades Autónomas.

Lo que se plantea inmediatamente es si estas competencias se limitan a la ejecución o abarcan también la edicción de normas generales de obligado cumplimien-

to. No es fácil dar una respuesta general, pues mucho depende de las competencias efectivamente asumidas por las Comunidades Autónomas y de la posibilidad de interferencias con el régimen de la concurrencia mercantil, entre otras variables de interés.

La naturaleza rebelde y compleja de este problema puede ilustrarse por referencia a la Ley de regulación administrativa de determinadas *estructuras comerciales y ventas especiales*, aprobada por el Parlamento de Cataluña el 9 de febrero de 1983 y actualmente *sub iudice* ante el Tribunal Constitucional. Es objeto de esta ley regular las ventas fuera de un establecimiento mercantil, las rebajas y liquidaciones, y otras operaciones potencialmente peligrosas para la economía del consumidor (16). Pues bien, para enjuiciar su conformidad con los criterios de distribución de competencias conviene tener presente el tenor de la regulación emanada de la propia Administración central. En concreto, ha de entrar en línea de consideración el Real Decreto de 23 de mayo de 1980 sobre venta fuera de los establecimientos mercantiles permanentes en lugares y fechas variables, cuya disposición final primera se remite a la «normativa específica» de las comunidades autónomas dotadas de competencia «en materia objeto de la presente disposición». Este precepto —junto al correspondiente Decreto de transferencia de competencias— se esgrime en el convincente Dictamen sobre este texto legal del *Consell Consultiu* de la Generalidad (17).

Otro factor que no debe desconocerse es la proyección sobre determinadas transacciones de ciertas reglas específicas de atribución de competencias. Un testimonio de la innegable relevancia de esta eventualidad lo tenemos en el artículo 9 del Estatuto del Consumidor del País Vasco, que impone unas obligaciones de información concretas a las empresas dedicadas al tráfico inmobiliario, con la intención de proteger a los adquirentes de viviendas. A juicio del Tribunal Constitucional, esta disposición se ajusta al esquema constitucional de distribución de competencias, por cuanto la competencia para adoptarla se infiere de la que corresponde a la referida Comunidad Autónoma en orden a la reglamentación de las condiciones que han de reunir las viviendas mismas conforme al artículo 10, 31 de su Estatuto de autonomía (18).

C) Reparación de los daños

La responsabilidad por los años causados por los productos ha atraído poderosamente la atención de las instituciones europeas. Como resultados más destacables pueden señalarse el Convenio sobre la responsabilidad derivada de los productos en caso de lesiones corporales o de muerte, de 27 de enero de 1977, celebrado bajo los auspicios del Consejo de Europa, y la propuesta de directriz de la CEE relativa al acercamiento de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad derivada de los productos defectuosos, de 1976, revisada en 1979 (19). Respecto de este extremo, hay que contar con el artículo 149, 1, 8ª de la Constitución, que reserva al legislador central la materia de la responsabilidad extracontractual. Ciertamente, esta regla no puede entenderse como *lex specialis* frente a las que contemplan la protección del consumidor, entre otras razones porque la responsabilidad puede producirse al margen del tráfico comercial. Pero prevalece de todos modos, ya que en el sentir de la jurisprudencia constitucional «el régimen de la responsabilidad debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado» (20).

D) Participación de los consumidores.

Este aspecto de la protección de los consumidores comprende, en realidad, una pluralidad de campos de acción, como son la formación e información del consumidor, la organización de los consumidores y las consultas, y las fórmulas de legitimación procesal colectiva.

La *formación e información del consumidor* constituye un presupuesto para dotarle del necesario discernimiento en la elección o evaluación de bienes y servicios y en la participación en las decisiones de la colectividad que le conciernen (20 bis).

Esta función común no da lugar, sin embargo, a una unidad de tratamiento desde la óptica de la distribución constitucional de competencias entre los poderes centrales y las comunidades autónomas. En efecto, las actividades de formación quedan presumiblemente conectadas a las competencias en materia de enseñanza, cuando menos por lo que hace a su inclusión en un *currículum* de estudios obligatorios, mientras que la imposición de obligaciones concretas de información a cargo del vendedor o del suministrador de servicios depende del régimen aplicable al Derecho de obligaciones, ya examinado anteriormente.

La *organización de los consumidores* ha recibido el decidido aliento de la Comunidad Europea, como lo prueba, entre otras cosas, la existencia en su seno de un Comité Consultivo de los Consumidores, ampliado a 33 miembros en 1980, o también el estudio sobre este tema efectuado por la Comisión en 1977 (21). La promoción de las asociaciones de consumidores es un vasto campo abierto a la acción administrativa de fomento de las Comunidades Autónomas, quizá no muy espectacular pero de indudable trascendencia práctica. Tampoco parece haber inconveniente alguno para que las administraciones autonómicas consulten a esta clase de organizaciones en la preparación de decisiones que afecten a los consumidores, lo que brinda por cierto una excelente oportunidad para acercar los poderes públicos a los administrados.

La *legitimación procesal colectiva* contribuye a reforzar la efectividad de la defensa del consumidor. Las innovaciones en esta dirección fueron valoradas muy positivamente por el coloquio de Montpellier, organizado por la Comisión en 1975 (22). Sin embargo, no pueden ser acometidas por las Comunidades Autónomas sin invadir la esfera de competencias del legislador estatal, único habilitado por nuestra Constitución en materia de legislación procesal (23).

3.— LÍMITES GENERALES A LA ACCIÓN TUTELAR

A) Libre circulación de mercancías

La protección jurídica del consumidor encuentra ciertos límites que no puede sobrepasar, ya que de otro modo produciría distorsiones en el funcionamiento del sistema económico o del ordenamiento jurídico. Entre ellos ocupa un lugar destacado la libertad de circulación de los productos, que conectada como está a la unidad del espacio económico se muestra activa tanto en el Derecho comunitario europeo como en el Derecho español. En términos generales, esta limitación juega en favor de la competencia normativa del legislador que proyecta su acción sobre el conjunto del espacio económico considerado y en contra de aquellos otros cuya actividad se contrae a espacios más reducidos.

En lo tocante al Derecho comunitario, las medidas de los Estados miembros en

defensa del consumidor pueden ser eventualmente vistas como medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación, y como tales declaradas irregulares al amparo del artículo 30 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Un supuesto bastante llamativo de medidas incursas en la prohibición del artículo 30 lo encontramos en la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de junio de 1981, en el expediente 113/80. Se trataba de una demanda de la Comisión contra la República de Irlanda por supuesta inobservancia del Tratado de Roma. La cuestión objeto de litigio era la regularidad o irregularidad de ciertas disposiciones adoptadas por las autoridades irlandesas en beneficio de los consumidores (y en particular de los turistas) en el sentido de imponer la mención «extranjero» en los artículos metálicos —fundamentalmente, productos de bisutería— importados para ser comercializados como recuerdos de Irlanda. El hecho de que grabar esa mención suponía elevar el precio de tales mercancías por comparación con las de producción local dio pie al Tribunal para apreciar una infracción del Tratado, tal como lo pretendía la Comisión (24).

En el sistema constitucional español, las comunidades autónomas no pueden ejercer sus competencias de modo que quede afectada la libre circulación de bienes en el territorio del Estado. Este límite parece infranqueable a juzgar por los propios Estatutos de autonomía, ha sido deliberadamente tenido en cuenta por el Tribunal Constitucional, como ya se ha visto, y es celosamente defendido por la Abogacía del Estado.

B) Régimen de la concurrencia

La defensa del consumidor no debe servir de cobertura para introducir alteraciones en la disciplina jurídica de la concurrencia, cuya integridad presenta el mayor interés para un buen funcionamiento del mercado. En el ámbito comunitario, parece claro que no es posible soslayar por esta vía la aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma, que contemplan las prácticas restrictivas de la competencia y los abusos de posición dominante en el mercado. Desde el ángulo de la distribución de competencias, esto supone que no debe haber interferencias con las que corresponden a la Comisión o al Consejo en orden a la puesta en práctica y al desarrollo normativo de tales disposiciones.

Esta situación se reproduce en el sistema constitucional español de reparto de competencias, donde el régimen de la concurrencia queda reservado al legislador central. Circunstancia que puede dar lugar, en la práctica, a dilemas de calificación, desde el momento en que algunas actuaciones en defensa del consumidor pueden ser también analizadas como intervenciones en la disciplina de la concurrencia. Una ilustración de esta potencial ambivalencia —y de los problemas que comporta para la determinación del órgano competente— puede encontrarse en la regulación de la venta a pérdida en la Ley catalana de estructuras comerciales y ventas especiales.

C) Seguridad jurídica

La exigencia de seguridad jurídica se encuentra claramente recogida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la que aparece asociada a los principios generales de Derecho comunes a los Estados miembros. Se da asimismo en la Constitución de 1978, donde el artículo 9,3 la expresa con ca-

rácter general, mientras que el artículo 53,1 la reitera en lo referente a los derechos y las libertades fundamentales.

En el campo de la defensa del consumidor, se plantea el problema de que las disposiciones legales difícilmente pueden brindar una protección eficaz y a la vez ofrecer un mínimo de concreción y certidumbre, habida cuenta del ritmo actual de innovación tecnológica. Es una dificultad a la que han de enfrentarse las Cortes generales y los parlamentos autónomos en el ejercicio de sus respectivas competencias. La forma de salvarla consiste —como en otros ámbitos— en el ejercicio de la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas. Pero el legislador habrá de poner cuidado en remitirse con claridad a los reglamentos posteriores, so pena de que el precepto legal sea tachado de inconstitucional como generador de inseguridad jurídica (25).

4.— CONSIDERACIONES FINALES

En el sistema constitucional español, las Comunidades Autónomas no pueden título competencial devorado por las excepciones. Se encuentra parcialmente vaciado de contenido por la *vis atractiva* de otros criterios más específicos de distribución de competencias, que pueden actuar en beneficio bien de los poderes centrales del Estado, bien de los poderes autónomos, pero que en cualquier caso introducen una pluralidad de actores potencialmente afectados por las disposiciones de la Comunidad Europea de distinta manera e intensidad, según la materia concreta de que se trate.

En líneas generales (y aunque las generalizaciones no son fáciles con tal planteamiento) cabe apuntar que el previsible ingreso de España en la Comunidad va a afectar a las Comunidades Autónomas tanto en su actividad legislativa como en la referente a medidas de aplicación, pero sobre todo en esta última. Ahora bien, las propias características de la protección del consumidor vienen a subrayar la importancia de la actividad de desarrollo reglamentario, como también de las técnicas de control y de aplicación forzosa y del fomento de la acción de los consumidores organizados. La Comunidad Europea ha venido a corroborarlo con su propia actividad, como lo muestra, por ejemplo, la Directiva del Consejo de 30 de enero de 1978 sobre el método comunitario de análisis para el control oficial del cloruro de vinilo (26).

Bajo este ángulo, la Constitución de 1978 permite a las Comunidades Autónomas emprender una línea de actuaciones que, sin menoscabo de la obligada uniformidad o coordinación de las reglas en determinados aspectos, en todo el territorio del Estado, pueda con todo introducir inflexiones y variantes para atender las necesidades y aspiraciones concretas de la población de cada comunidad. Cabe esperar que esta línea no se vea truncada con la admisión de España a la Comunidad, en beneficio de los consumidores y los usuarios y, en definitiva, de esa colectividad a cuyo servicio debe encaminarse la actuación de todos los poderes públicos.

- (1) Cfr. POLO, E.: *La protección del consumidor en el Derecho privado*, Madrid 1980, págs. 44 a 48.
- (2) El lector no puede ignorar el carácter uno y trino de las Comunidades Europeas. La expresión «Comunidad Europea» en singular, pone el acento en la existencia de un centro de decisión único, y no pretende aquí prejuzgar otras cuestiones.
- (3) Cfr. CASANOVAS LA ROSA, O.: «Les organisations internationales européennes et la protection du consommateur», *Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse*, vol. XXVII (1979) págs. 161 y ss.
- (4) Para los antecedentes de la Carta y las oportunas referencias, véanse las crónicas de G. ALBIOL y G. GARZÓN en la *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1 (1974) págs. 642, vol. 2 (1975) pág. 431.
- (5) Cfr. ISAAC, G.: «La acción de la Comunidad Europea para la protección de los intereses económicos y jurídicos del consumidor», trad. de M. V. Silleras Alonso de Celada, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 6 (1979), págs. 819 y ss.; en págs. 822-823.
- (6) Véase el texto del Programa en *Journal Officiel des Communautés Européennes* (en adelante JOCE), 25 de abril de 1975, n° C 92, págs. 1 a 16.
- (7) JOCE, 3 de junio de 1981, n° 133/1.
- (8) Véanse al respecto: art. 10,28 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; art. 30,4 del Estatuto de Autonomía de Galicia; art. 18,6 del Estatuto de Andalucía; art. 12, e del Estatuto de Asturias; art. 24, d del Estatuto de Cantabria; art. 10, 1.4 del Estatuto de la Rioja; art. 12, 1.c del Estatuto de Murcia; art. 34,5 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; art. 36, 1.c del Estatuto de Aragón; art. 33,2 del Estatuto de Castilla-La Mancha; art. 33, c del Estatuto de Canarias; art. 56, d del Estatuto de Navarra; art. 9,4 del Estatuto de Extremadura; art. 12,6 del Estatuto de Baleares; art. 28, del Estatuto de Madrid; art. 28,4 del Estatuto de Castilla-León.
- El alcance de las competencias atribuidas por estos artículos varía sensiblemente; para una descripción general véase BASSOLS COMA, M.: *Código de los estatutos de autonomía de las Comunidades autónomas*, Madrid, 1983, págs. 223 a 228.
- (9) Para el texto de la sentencia, véase *Boletín de Jurisprudencia constitucional*, 1982-20, págs. 1006 y ss.
- (10) *Loc. cit.*, pág. 1015.
- (11) Texto en JOCE, 27 de enero de 1964, n° L 12, pág. 161; JOCE, 11 de noviembre de 1962, n° L 115 (y modificaciones en JOCE, 14 de febrero de 1982, n° L 43).
- (12) Véase *Boletín de Jurisprudencia constitucional, cit.*, págs. 1015-1016.
- (12 b) Texto en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* n° 347, 22 de julio de 1983, págs. 1804 y ss.
- (13) Véase *Boletín ... cit.*, pág. 1016.
- (14) Directivas de 5, 23 y 26 de octubre de 1981, perfeccionando otras anteriores, reseñadas en COMUNIDADES EUROPEAS, *Boletín* n° 10/1981.
- (15) *Boletín de Jurisprudencia constitucional, cit.*, pág. 1016-1017.
- (16) Texto en *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 118, 16 de febrero de 1983, págs. 4556 y ss.
- (17) Texto en *Butlletí... cit.*, núm. 103, 8 de noviembre de 1982, págs. 4053 y ss.
- (18) *Boletín de Jurisprudencia... cit.*, pág. 1017.
- (19) Véase, sobre la significación de estos textos, FALLON, M. C.: *Les accidents de la consommation et le droit*, Bruselas, 1982, especialmente págs. 55 a 58.
- (20) *Boletín de Jurisprudencia... cit.*, pág. 1021.
- (20 b) Estos aspectos fueron ya objeto de la resolución (71) 29 del Comité de Ministros del Consejo de Europa: véase la crónica de G. ALBIOL y G. GARZÓN en la *Revista de Instituciones Europeas* vol. 1, pág. 649.
- (21) Cfr. COMUNIDADES EUROPEAS, *Boletín* 10-1980 pág. 44; COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: *Les organisations de consommateurs et les pouvoirs publics*. Bruselas, 1977.
- (22) Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: *Les moyen judiciaires et parajudiciaires de la protection des consommateurs - Colloque*, Bruselas, 1976.
- (23) Véase *Boletín de Jurisprudencia... cit.* págs. 1021-1022.
- (24) COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: *Recueil de jurisprudence de la Cour*, 1981, págs. 1625 y ss; y el comentario de G. GARZÓN en *Actualidad Jurídica*, n° 7, pág. 89.
- (25) *Ubi supra*, pág. 1016.
- (26) JOCE, 15 febrero 1978, n° L 44.

Competencia de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de pesca y conservación de los recursos vivos del mar

Manuel Pérez Gonzalez y Jorge Pueyo Losa

I. Introducción.

1. Supranacionalización y regionalización.
2. El Derecho de las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades autónomas.

II. La Comunidad Económica Europea y la pesca.

1. Las bases de la política común de pesca en el Derecho Comunitario originario.
2. La estructuración de la política común de pesca en el Derecho Comunitario derivado.
 - A) *Consideración general.*
 - B) *La organización común de mercados.*
 - a) *Normas comunes de comercialización.*
 - b) *Organizaciones de productores.*
 - c) *Régimen de precios.*
 - d) *Régimen de intercambios con terceros países.*
 - C) *La política común de estructuras.*
 - a) *La coordinación de las políticas nacionales de estructuras.*
 - b) *Técnicas y mecanismos de coordinación.*
 - c) *Objetivos y acciones de financiación:*
 - *Adaptación de las capacidades.*
 - *Reorientación de las capacidades.*
 - *Reestructuración, modernización y desarrollo de la pesca y de la acuicultura.*
 - D) *La política de conservación y gestión de los recursos pesqueros.*
 - a) *Evolución normativa.*
 - b) *Medidas cuantitativas y reglamentación del acceso (zonas reservadas).*
 - c) *Medidas técnicas de conservación.*
 - d) *Medidas de control.*

III. Las competencias de las Comunidades Autónomas y la pesca.

1. Las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con la pesca en el marco constitucional.
2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con la pesca a través del desarrollo estatutario.
 - A) *Previsiones estatutarias.*
 - B) *La política de mercados.*
 - C) *La política de estructuras.*
 - D) *La ordenación de los recursos.*

IV. Incidencia de la normativa comunitaria relativa a la política común de pesca sobre las competencias autonómicas en el sector.

1. Consideraciones generales.
2. La política de mercados.
 - A) Reglas de comercialización y normas comunes.
 - B) Precios.
 - C) Organizaciones de productores.
3. La política de estructuras.
4. Conservación y gestión de los recursos.

I. INTRODUCCIÓN

1. Supranacionalización y regionalización

Es hoy un hecho verificable y casi tópico la presencia, en el plano de la realidad política, de una doble tendencia de internacionalización o supranacionalización (que responde a una creciente necesidad de cooperación entre los distintos entes políticos soberanos) y de descentralización del poder en el plano interno (que responde a una necesidad, sentida en diferentes Estados, de procurar un reparto racional de expectativas, funciones y responsabilidades entre el poder central y los poderes periféricos erigidos en autonomías territoriales).

Lo que en este sentido pudiera verse como una contradicción (integración-desintegración, supranacionalismo-subnacionalismo), cabe verlo como una dualidad de técnicas de cooperación *ad extra* y *ad intra*, perfectamente conjugables y susceptibles de potenciar la colaboración internacional (1).

Y ello por cuanto el necesario ajuste de intereses que debe realizarse en el seno de un Estado regido por el principio de descentralización política —lo que exige una articulación entre los varios niveles de gobierno sobre la base de una coparticipación en la ordenación de los distintos aspectos de la vida colectiva (2)— propiciará hacia el exterior una *acción integrada* y consolidada en cuanto se habrá asegurado el concurso de los entes territoriales periféricos, portadores de intereses que, juntos, representan los del propio Estado, en la definición de la posición internacional de éste; facilitándose, además, así a nivel supranacional una mejor armonización de los intereses regionales, objetivo éste de particular significación en organizaciones de integración como la Comunidad Europea.

En cualquier caso, y ya en una perspectiva de adhesión del Estado español a las tres organizaciones supranacionales europeas, la realidad será la de un cierto grado de concurrencia entre las competencias respectivas de los entes periféricos, el Estado-poder central y las instituciones comunitarias, lo que, como advierte Ruiloba Santana, dará lugar en ocasiones a fricciones o conflictos de competencias entre esas tres instancias que deberán resolverse atendiendo a la primacía y la aplicabilidad directa del Derecho comunitario europeo en el seno de los distintos Estados miembros, con la consiguiente limitación de la autonomía de las regiones, «limitación que —concluye el autor— será mejor aceptada por éstas en la medida en que se encuentren vías de participación de las mismas en las relaciones del Estado con las Comunidades supranacionales europeas» (3).

2. El Derecho de las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas.

Sin perjuicio de la reserva al Estado-poder central de la competencia en materia de relaciones internacionales (art. 149. 1.3ª de la Constitución de 1978), una de esas vías es, desde luego, la participación de las Comunidades autónomas en la fase ascendente del proceso de incorporación por el Estado del *corpus iuris* comunitario; lo que supondría tanto la colaboración activa entre los niveles de poder central y periférico durante las negociaciones de adhesión (deslindando objetivos y conjugando intereses con vistas a presentar propuestas integradas a la Comunidad), como, tras la adhesión, el concurso de las autonomías en el proceso interno de definición de la política y de la actuación del Estado en las distintas instancias comunitarias (4) de cara a la elaboración y puesta en práctica del Derecho derivado.

Otra vía es la participación de las Comunidades Autónomas en la fase descendente, aplicativa, referida a la integración en el orden interno de las disposiciones y actos normativos comunitarios; lo que supondría la admisión de una cierta capacidad de *ejecución* en sede autonómica de dichas disposiciones y actos. Capacidad que de hecho viene a reconocérsele expresamente al poder periférico, en relación con los acuerdos internacionales que afecten a materias atribuidas a su competencia, en diversos Estatutos de autonomía (5), sin perjuicio de que corresponda al Estado en sus instituciones centrales (Cortes Generales o Gobierno, según los casos), la garantía del cumplimiento de aquéllos (art. 93 de la Constitución), asegurada a través de distintos resortes constitucionales a disposición del propio Estado (arts. 150.3, 153 y 155) — con la posibilidad final de sustituir a las Comunidades Autónomas en las tareas de ejecución correspondientes a éstas en caso de tardanza o inercia de las mismas — o de mecanismos de armonización de las actividades aplicativas autonómicas como el de la consulta al Consejo de Estado previsto en los arts. 21.2, 22.2 y 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (6).

La oportunidad de abrir, a través de cauces estatutarios o extraestatutarios, esta vía de participación de los entes periféricos en las tareas de ejecución interna de las normas comunitarias de Derecho tanto originario como derivado — sobre la base de que la función de ejecución corresponde en cada caso al ente titular de la competencia *ratione materiae*, sea el poder central o el regional (7) — resalta tanto más cuanto que por efecto de la adhesión se producirá una reducción o contracción real de las competencias autonómicas (tanto exclusivas como compartidas con el Estado), por donde, como ha advertido Muñoz Machado, si no se abriera aquella vía, «a la pérdida de competencias por el hecho de su transferencia a la Comunidad europea vendría a sumarse la sustitución por el Estado en las funciones de desarrollo y ejecución, lo que equivaldría a la eliminación de la participación y, en definitiva, a una alteración total del sistema autonómico, produciendo una nueva centralización del poder contrario a lo querido por la propia Constitución» (8).

En relación con lo que constituye el objeto central de esta ponencia — la articulación, tras la adhesión a la CEE, de las respectivas competencias de la Comunidad y de los entes autonómicos en materia de pesca y conservación de los recursos vivos del mar —, es preciso advertir que, estando estructurada la política común de pesca (PCP) dentro de la Comunidad con base, sobre todo, en reglamentos del Consejo que por su alcance general, su eficacia directa y su regulación detallada apenas dejan lugar para un desarrollo legislativo interno (si bien éste no queda del todo descartado) del campo de juego de las Comunidades Autónomas en esta vertiente normativa de la ejecución — supuesta, por lo demás, su competencia *ratione materiae* —

será muy reducido, si bien podrá ampliarse en relación con un ámbito como el de la política común de estructuras en el que tienen una intervención destacada las directivas, susceptibles por su propia naturaleza de recibir un desarrollo normativo interno extenso y, por ende, una ejecución en vía legislativa por las instancias autonómicas.

En cualquier caso, no obstante, el recorte competencial que necesariamente sufrirán las Comunidades autónomas como consecuencia de la nueva concurrencia normativa sobrevenida a raíz de la atribución a la instancia supranacional del «ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» (art. 93) — presupuesto el carácter obligatorio *uniforme* del Derecho comunitario en los distintos Estados miembros — nos lleva a encarecer la importancia de una *participación autonómica efectiva* en los procesos de definición y preparación de las posiciones del Estado en el marco comunitario de cara a la integración y desarrollo de las políticas comunes y a la puesta en práctica de las normas comunitarias. Y ello teniendo en cuenta tanto la necesidad de integrar en el frente de acción estatal los distintos *intereses regionales* — debidamente coordinados entre sí y con el interés nacional — como la conveniencia de evitar un rechazo en la ejecución o una ejecución inadecuada del lado autonómico so pretexto de verse compelido el poder periférico a desplegar *a posteriori* una acción de ejecución (en vía administrativa o legislativa) de unas obligaciones internacionales que, afectando a materias atribuidas *ab initio* a su competencia, habrán sido adquiridas sin su concurso (9).

Teniendo en cuenta todo ello, intentaremos en las páginas que siguen, una vez definidos los perfiles normativos y funcionales de la PCP de la Comunidad según resultan esencialmente del desarrollo del Derecho comunitario derivado (II) y una vez identificadas las competencias constitucional y estatutariamente atribuidas a las distintas Comunidades Autónomas en el ámbito del sector pesquero (III), analizar la incidencia de la normativa comunitaria generada dentro de la PCP sobre las competencias autonómicas en materia de pesca, habida cuenta de la *redistribución competencial* operada en el plano nacional a results de la introducción en la ordenación normativa de un tercer escalón supranacional (IV).

II. LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA Y LA PESCA

I. Las bases de la política común de pesca en el Derecho Comunitario originario

El presupuesto jurídico de una política comunitaria en materia de pesca puede encontrarse en el título II del TCEE (arts. 38-47) y, en concreto, en el art. 38, que, al referirse al mercado común agrícola, incluye en éste a los productos pesqueros, recogidos entre otros en la lista establecida en el Anexo II del Tratado.

Si bien dichos preceptos pueden, en efecto, servir de base para el desarrollo de una organización común de mercados en este terreno, han surgido dudas sobre si el Título II podría ser igualmente el fundamento de una política común de estructuras y de conservación y gestión de los recursos en materia de pesca; dudas expresadas, entre otros, por autores como Churchill, para quien el referido fundamento habría que buscarlo más bien en disposiciones como las de los arts. 7 y 235 del Tratado (10).

Con todo, por un sector de la doctrina se ha entendido que, al señalar en el

art. 39 entre los objetivos de la política agrícola común (PAC) los de asegurar el desarrollo racional de la producción y garantizar la seguridad de los aprovisionamientos (apartados a) y d)), posibilita la realización de aquellas políticas a través de las acciones previstas en el art. 43.2 (11); consideración ésta que encuentra apoyo en la jurisprudencia comunitaria, como se observa en la sentencia *Kramer* del Tribunal de Justicia de la Comunidad (TJC), donde el alto tribunal, basándose, por lo que al Derecho originario se refiere, en los arts. 38 a 46 (y en especial en los arts. 39, 40 y 43.2) del Tratado, entenderá que la CEE dispone en el plano interno del poder de adoptar medidas tendentes a la conservación de los recursos biológicos del mar (12).

2. La estructuración de la política común de pesca a través del Derecho Comunitario derivado

A) Consideración general

La aprobación por el Consejo en enero de 1983 de un importante «paquete» de reglamentos en el sector de la pesca ha supuesto un avance decisivo en la definición de la PCP, desarrollada desde 1970 con la adopción en dicho año de sendos reglamentos sobre la organización común de mercados y la política de estructuras (13). La relevancia de los reglamentos de 1983 obedece sobre todo al hecho de representar el acuerdo trabajosamente alcanzado por los Estados miembros sobre un aspecto tan crucial como la conservación y gestión de los recursos pesqueros de las zonas bajo soberanía o jurisdicción de los Estados miembros.

Este objetivo de ordenación de los recursos, cuya trascendencia se encarece por parte comunitaria sobre todo a partir de 1976 —a la vista de la profunda alteración que supone la proliferación de las zonas económicas exclusivas en un nuevo contexto jurídico-marítimo internacional—, se vería dificultado por las diferencias de intereses surgidas entre los Estados miembros de la CEE, cuyas respectivas políticas no propiciaban un ajuste susceptible de producir un régimen común en materia de ordenación de los recursos, como se evidenciaría en los contenciosos con el Reino Unido e Irlanda.

Al presente, la CPC aparece estructurada en el cuádruple plano de la organización común de mercados, la política común de estructuras, la conservación y gestión de los recursos pesqueros y el régimen exterior de la pesca (14).

B) La organización común de mercados (OCM)

Definida originariamente por el reglamento del Consejo 2142/70 y posteriormente por el reglamento 100/76 (modificado por el reglamento 3443/80) (15), la OCM encuentra actualmente su marco normativo en el reglamento 3796/81 de 29 de diciembre de 1981, de aplicación desde el 1 de enero de 1982 (16).

a) La OCM en el sector de los productos de la pesca supone en primer lugar la aplicación de *normas comunes de comercialización* al objeto de eliminar del mercado los productos de calidad no satisfactoria y de facilitar las relaciones comerciales sobre la base de una competencia leal, contribuyendo así a mejorar la rentabilidad de la producción; lo cual supone a su vez un control de los productos sujetos al proceso de normalización, y la consiguiente adopción de medidas que aseguren dicho control.

Las normas comunes de comercialización, aplicables a los productos

o grupos de productos recogidos en el art. 1 del reglamento, podrán referirse a calidad, talla, peso, embalaje, presentación y etiquetado (art. 2); debiendo los Estados miembros adoptar las oportunas medidas de control y de sanción de las infracciones (art. 4).

b) En segundo lugar, la OCM supone una atención particular a las *organizaciones de productores*. Así, y como en el propio reglamento se indica, dado que en el marco de las reglas relativas al funcionamiento de los mercados resulta necesario establecer disposiciones que permitan adaptar la oferta a las exigencias del mercado y asegurar en lo posible unos ingresos equitativos a los productores, la creación de las referidas organizaciones contribuirá en la práctica a la realización de estos objetivos; de donde la conveniencia de prever disposiciones tendentes a facilitar la constitución y el funcionamiento de tales organizaciones así como las inversiones que entraña la aplicación de sus reglas comunes, a cuyo efecto se faculta a los Estados miembros a conceder las oportunas ayudas —de acuerdo con las condiciones establecidas en el art. 6 y, en desarrollo de este, en el reglamento 3140/82 de 22 de noviembre de 1982 relativo a la concesión y financiación de las ayudas (17)—, estimándose, además, que, no siendo satisfactorias la concentración y la estructura de estas organizaciones en ciertos Estados, se hace necesario permitir a estos otorgar ayudas más elevadas durante un período transitorio. Las referidas ayudas podrán ser financiadas en parte por la propia Comunidad, previendo al respecto el art. 26 que se reembolsen las ayudas estatales a través del FEOGA (sección «orientación») a razón de un 50% de su montante (17 bis).

Se pretende con todo ello potenciar el papel de unas organizaciones que aparecen definidas en función del objetivo de adoptar las medidas precisas para asegurar el ejercicio racional de la pesca y la mejora de las condiciones de venta de la producción, mediante la puesta en práctica de planes de captura, concentración de la oferta y regularización de los precios (art. 5).

c) En tercer lugar, la OCM supone un *régimen de precios*, en cuyo ámbito, y a fin de hacer frente, para ciertos productos pesqueros que presenten un interés particular para los ingresos de los productores, a situaciones de mercado susceptibles de conducir a precios que puedan provocar perturbaciones en el mercado comunitario, se establece la necesidad de fijar, respecto de cada producto, un precio de orientación representativo de las zonas de producción comunitarias que sirvan para determinar los niveles de precios para las intervenciones en el mercado (12º considerando), precio en cuya fijación se tendrán en cuenta, tanto las perspectivas de evolución de la producción y la demanda, como la necesidad de asegurar la estabilización de los mercados —evitando la formación de excedentes en la Comunidad—, contribuir al mantenimiento de los ingresos de los productores y tomar en consideración los intereses de los consumidores (art. 10.2). Por otra parte, y con vistas a estabilizar el curso de los precios, se prevé la posibilidad de que las organizaciones de productores intervengan en el mercado aplicando precios de retirada dentro de un abanico a fin de tener en cuenta las fluctuaciones estacionales de los precios, lo que origina la conveniencia en ciertos supuestos de conceder compensaciones financieras por las cantidades retiradas del mercado (considerandos 13º y 14º), haciendo, por lo demás, necesario la experiencia adquirida introducir una cierta

flexibilidad en la aplicación de los mecanismos de intervención mediante una fijación de precios de retirada comunitarios a fin de permitir a dichas organizaciones efectuar dentro de ciertos límites las retiradas del mercado de acuerdo con las fluctuaciones verificadas en el mismo (considerando 16°); precios fijados en función de la «categoría de producto» (peso, talla, etc.), aplicando el correspondiente coeficiente de adaptación a un montante al menos igual al 70% y no superior al 90% del precio de orientación (art. 12.1).

Es interesante destacar que, en lo que respecta a las facultades correspondientes a la Comisión en materia de régimen de precios, se prevé el concurso de un Comité de gestión de productos de la pesca compuesto por representantes de los Estados miembros (art.32) y que actúa por vía de dictamen cualificado —en el sentido de que si las medidas de la Comisión no se ajustan al mismo, el Consejo puede llegar a adoptar una decisión diferente de la de aquella (art. 33)— (arts. 9.5, 11.4, 12.3, 13.7, 14.7, 16.3, 17.6, 18.3).

d) En cuarto lugar, y en fin, la OCM supone la adopción de ciertas medidas tarifarias en el marco de un régimen de *intercambios con terceros países*, a fin de asegurar el aprovisionamiento del mercado comunitario y a la vez el respeto de los compromisos internacionales de la Comunidad (24° considerando); lo que implica, respecto de ciertos productos importados de terceros países a precios anormalmente bajos, llevar a cabo ciertas acciones cuya eficacia deberá reforzarse mejorando el sistema de verificación de los precios de importación y extendiendo la lista de productos que pueden ser sometidos al régimen de precios de referencia (25° considerando). Todas estas acciones se describen pormenorizadamente en el Título IV del reglamento.

C) La política común de estructuras

En la medida en que las transformaciones acaecidas en el panorama pesquero mundial y, por efecto de ello, las nuevas necesidades y condiciones de conservación de los recursos de los espacios marítimos comunitarios —a las que más adelante haremos referencia— van a motivar una importante reducción de las posibilidades extractivas de las flotas de los Estados miembros así como en muchos casos una inadecuación de las características de las mismas a las condiciones de las zonas pesqueras a las que en lo sucesivo verán en buena medida reducidas sus actividades, parece necesario adaptar la flota de pesca comunitaria a las nuevas circunstancias y en definitiva ajustar sus capacidades a las posibilidades reales de captura.

Todo ello mediante el despliegue de una definida política común de estructuras y, en concreto, según se proyecta en la resolución del Consejo de 25 de enero de 1983 concerniente a la adaptación de las capacidades y el mejoramiento de la productividad del sector de la pesca (18), mediante la puesta en práctica de acciones específicas tendentes a procurar:

1) Una progresiva adaptación de las capacidades, mediante la concesión por los Estados miembros de ayudas financieras destinadas a procurar una reducción temporal y/o definitiva de las capacidades de producción por referencia a las actividades de ciertos tipos de buques de pesca.

2) Una reorientación de las capacidades, mediante una participación financiera de la Comunidad en la potenciación de campañas de pesca ex-

perimentales o en las primas de cooperación otorgadas por los Estados miembros a armadores participantes en empresas comunes de pesca —en la línea de la propuesta de la Comisión de 22 de julio de 1980 en estos ámbitos—.

3) La reestructuración, modernización y desarrollo de la pesca y de la acuicultura, a través de una acción común que implicaría un concurso financiero comunitario para proyectos de construcción y modernización de buques de ciertas características que se inscriben en un programa plurianual de orientación de las flotas elaborados por los Estados miembros —concurso destinado ante todo a la puesta en servicio de buques que reemplacen a antiguas unidades o que tengan base en las zonas costeras donde la pesca tenga una especial significación económica, sobre todo las regiones contempladas en el anexo VI de la resolución de La Haya—, así como para proyectos de construcción, equipamiento y modificación de instalaciones acuícolas.

4) El desarrollo coordinado de la investigación en orden a procurar la plena realización de los objetivos de la política común de pesca —en la línea, asimismo, de la propuesta de la Comisión de 22 de julio de 1980— (19).

a) La política común de estructuras viene de hecho articulándose desde 1970 a través de sucesivas acciones de las instituciones comunitarias, entre las que constituye un hito significativo el reglamento 101/76 del Consejo, por el que vendría a derogarse el reglamento 214/70 (20).

Según se establece en el art. 1 del reglamento 101/76, se requiere, con vistas a promover un desarrollo armonioso y equilibrado del sector y a favorecer un aprovechamiento racional de los recursos, adoptar medidas apropiadas para la *coordinación de las políticas de estructuras de los Estados miembros*; medidas que, según el art. 9, deberán contribuir a: aumentar la productividad mediante una reestructuración de la flota y de los otros medios de producción que tenga en cuenta la evolución del progreso técnico así como mediante una intensificación de la búsqueda de nuevos métodos de pesca; adaptar las condiciones de producción y de comercialización a las necesidades del mercado, en particular mediante el desarrollo de las instalaciones de conservación y tratamiento, necesario para aumentar la eficacia de las acciones de las organizaciones de productores; y mejorar, en relación con la evolución del progreso técnico, el nivel y las condiciones de vida de las poblaciones que dependen de los recursos de la pesca.

En función del mencionado objetivo de coordinación de las diferentes políticas de estructuras estatales, se prevé en el propio reglamento que los Estados miembros comuniquen cada año a la Comisión las informaciones relativas a: la situación de las estructuras, teniendo en cuenta las condiciones regionales y las políticas regionales de desarrollo; los vínculos entre las estructuras y la política de mercado; la naturaleza e importancia de las medidas de mejoramiento de las estructuras previstas para el año en curso; y los programas y proyectos anuales y plurianuales de investigación y asistencia científica y técnica elaborados por las autoridades públicas o financiados con el concurso de éstas, así como cualesquiera otros elementos que permitan valorar los esfuerzos realizados en este sector y en particular los esfuerzos financieros de las autoridades públicas (art.5).

Específicamente, los Estados miembros deberán transmitir en tiempo útil a la Comisión los siguientes documentos, en la medida en que se refieran a medidas de mejoramiento de las estructuras de la pesca: en lo posible, los proyectos de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas o, al menos, una descripción de

las líneas generales de las disposiciones previstas; y los proyectos de los planes plurianuales y de los programas regionales (art. 10.1).

b) En cuanto a las *técnicas y mecanismos de coordinación* de las políticas de estructuras, es de advertir que la Comisión presenta cada año al Parlamento Europeo y al Consejo una relación sobre las estructuras de la pesca, la cual comprende: un cuadro de la situación de las respectivas estructuras y políticas estatales y de las medidas adoptadas en este marco; un estudio sobre la naturaleza, el reparto geográfico, el volumen y la financiación de tales medidas; informaciones relativas a la coordinación a nivel comunitario de las políticas de estructuras en cuanto se refiere a las medidas adoptadas al efecto, la financiación comunitaria y los resultados consiguientes; y un avance de la situación de la investigación y la asistencia técnica en cada uno de los Estados miembros (art. 6). Por otra parte, la Comisión puede expresar su opinión sobre las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas y sobre los planes plurianuales y los programas regionales que les sean transmitidos (art. 10.2); contando, al efecto de potenciar la coordinación de las políticas nacionales de estructuras, con un Comité permanente para las estructuras de la pesca, que entre otras funciones tiene las de asegurar la información recíproca de los Estados miembros y de la Comisión en el sector, estudiar dichas políticas nacionales y formular opiniones sobre problemas relativos a las estructuras de la pesca (art. 12).

c) En función de los *objetivos* a los que han de tender las medidas estatales en el marco de sus respectivas políticas de estructuras —objetivos enunciados en el ya citado art. 9— los Estados miembros pueden otorgar *ayudas financieras*, disponiéndose la adopción de unas normas comunes que fijen las condiciones de la concesión de dichas ayudas (art. 8). Pudiendo, a su vez, ser objeto aquellas medidas —siempre que se refieran a los objetivos generales de incremento de la productividad, desarrollo racional de la producción y empleo óptimo de los factores de producción señalados en el art. 39.1.a) del TCEE— de *acciones comunes* (art. 9.2) que podrán ser financiados por el FEOGA (sección «orientación»), de acuerdo con el reglamento 729/70 sobre financiación de la PAC, modificado por el reglamento 3509/80 (21).

A este respecto, las iniciativas de las instituciones comunitarias han venido concretándose, *inter alia*, en acciones como las de reestructuración del sector de la pesca costera y de la acuicultura, acciones que, no obstante, han venido siendo reguladas con carácter puramente provisional desde 1978 por sucesivos reglamentos, cabiendo destacar en este sentido el reglamento 31/83 de 21 de diciembre de 1982, en el cual se prevé la participación del FEOGA en la financiación de proyectos de inversión relativos a la compra o la construcción de nuevos buques, la modernización o la reconversión de buques en actividad, y la construcción, el equipamiento o la modernización de instalaciones para la cría de peces, crustáceos y moluscos (art.2); destinándose el concurso del Fondo ante todo a aquellos proyectos que interesen a regiones con dificultades especiales para subvenir a las necesidades de desarrollo de las estructuras de producción, y que respondan a criterios como la orientación racional de la producción, y que respondan a criterios como la orientación racional de la producción, la diversificación del esfuerzo de pesca, la adaptación de la capacidad de pesca en función de los fines de conservación de los recursos, etc. (art. 4.2) (22).

Otro tipo de acción al que cabe referirse es el relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos, que a título de acción común se ha puesto en práctica a través del reglamento 355/77 de 15 de febrero de 1977, el cual apunta al desarrollo y la racionalización de empresas que se ocupan

en dichas actividades (art. 1.1.), previéndose la posibilidad de una participación financiera del FEOGA en aquellos proyectos de inversión pública, semipúblicos o privados que cumplan las condiciones requeridas (arts. 6 y ss.) y se inserten en programas específicos elaborados por los Estados miembros (arts. 2 y 3) y transmitidos a la Comisión (arts. 4 y 5) (23).

— Superando ese carácter de provisionalidad que rodeaba a acciones como las apuntadas, el desarrollo normativo comunitario necesario para una adecuada realización de la política común de estructuras y, concretamente, de los objetivos expresados en la ya citada resolución del Consejo de 25 de enero de 1983, vendría a producirse a finales de ese año mediante la aprobación por el Consejo, en primer lugar, de una relevante directiva relativa a ciertas acciones de *adaptación de las capacidades* en el sector de la pesca (24).

En esta directiva, y tras afirmar la necesidad de que la flota de pesca comunitaria se adapte a las nuevas condiciones de actividad derivadas de la evolución reciente del Derecho del Mar y de la instauración de zonas económicas de 200 millas así como de la situación precaria en que se hallan los stocks de ciertas especies, el Consejo considera necesario que, sobre la base de las concepciones y criterios comunitarios, cada uno de los Estados miembros ponga en práctica acciones específicas de adaptación estructural a través de sus propios medios legislativos, reglamentarios y administrativos, en la medida en que la diversa naturaleza de los problemas socioestructurales reclama soluciones diferentes. En este sentido, y con el fin de favorecer la adaptación de las capacidades de producción de las flotas a las nuevas posibilidades de captura, se prevé la posibilidad de que los Estados miembros puedan instituir un régimen de ayudas financieras para acciones de reducción temporal o definitiva de aquellas capacidades (art. 1.1).

Las acciones de reducción temporal podrán referirse sólo a aquellos barcos cuyo largo sea igual o superior a 18 metros y cuya entrada en servicio se haya producido después del 1 de enero de 1958 (art. 3.1); consiéndose las ayudas financieras en la concesión de una prima diaria de inmovilización (25). Las organizaciones de productores que pretendan beneficiarse de esta prima deberán confeccionar planes de paro destinados a disminuir el esfuerzo de pesca de los barcos pertenecientes a sus respectivos miembros, en los cuales deberá indicarse el nombre y las características técnicas de los barcos implicados, el programa de paro de cada uno de éstos y el puerto o los puertos de amarre durante los períodos de paro. Los demás beneficiarios deberán comprometerse por escrito a parar la actividad de pesca de uno o varios barcos de su propiedad durante un período determinado (art. 4.1).

Las acciones de reducción definitiva podrán afectar sólo a los barcos cuyo largo sea igual o superior a 12 metros, debiendo tales acciones tener por objetivo, bien la demolición del barco, bien su transferencia definitiva a un país tercero, bien, en fin, su afectación, en aguas de la Comunidad, a finalidades totalmente distintas de la que entraña la actividad pesquera (art. 5.1). La ayuda financiera consistirá en la concesión al propietario del barco de una prima de paro definitivo fijada globalmente por tonelada de registro bruto (art. 5.2); debiendo todos los Estados miembros tomar las medidas necesarias para que los barcos a los que les haya sido concedida dicha prima sean definitivamente excluidos del ejercicio de la pesca en las aguas de la Comunidad (art. 5.4).

Tanto en los casos de paro temporal como en los de paro definitivo, los Estados miembros transmitirán a la Comisión un esquema provisional de la acción proyectada, una estimación del gasto anual previsto, los proyectos de disposiciones legislati-

vas, reglamentarias o administrativas que prevean adoptar en aplicación de la directiva, y las disposiciones que puedan permitir la aplicación de esta y sean anteriores a la fecha del comienzo de la vigencia de la misma (art. 6.1). Sobre la base de tal información, la Comisión examinará si, en función de su conformidad con la directiva, las acciones proyectadas cumplen las condiciones para la participación financiera de la Comunidad en las ayudas otorgadas por los Estados (26); debiendo dictar la propia Comisión, en el plazo de dos meses desde la presentación de la referida información, una decisión al respecto (art. 7.1) (27), decisión a la cual quedará subordinada dicha participación financiera comunitaria (art. 8) (28).

— En desarrollo, igualmente de los objetivos expresados en la resolución del Consejo de 25 de enero de 1983 sobre adaptación de las capacidades y mejoramiento de la productividad en el sector de la pesca, el reglamento (CEE) n° 2909/83 aprobado por el Consejo el 4 de octubre de 1983 vendría a diseñar un régimen de fomento de la pesca experimental y de cooperación en materia de pesca en el marco de empresas comunes (29), al objeto de procurar, de acuerdo con los fines proclamados en el art. 9 del ya citado reglamento 101/76, un crecimiento de la productividad mediante una intensificación de la investigación de nuevos métodos y nuevos fondos de pesca. La conservación de los recursos pesqueros tradicionalmente explotados en las aguas de la Comunidad exige, como se encarece en los considerandos de este reglamento 2709/83, la *reorientación* de una parte del esfuerzo de pesca hacia la captura y comercialización de especies poco explotadas o hacia la prospección de nuevos fondos dentro o fuera de las aguas comunitarias.

De acuerdo con ello, los Estados miembros podrán promover campañas de pesca experimentales, bien en las zonas de 200 millas que se extienden a lo largo de sus costas y están sujetas a la reglamentación comunitaria de pesca al objeto de procurar la captura y comercialización de ciertas especies hasta el momento poco explotadas o la prospección de zonas particulares (30), bien en otras zonas —localizadas, según se deduce del propio reglamento (31), en terceros países de la cuenca mediterránea o de la costa Oeste de África— al objeto de procurar también la captura y comercialización de aquellas especies que no han sido objeto de una actividad de pesca tradicional por barcos con pabellón de un Estado miembro o la prospección de nuevos fondos de pesca; pudiendo, por lo demás, los Estados miembros adoptar acciones tendentes a procurar la cooperación con dichos terceros países de la cuenca mediterránea o de la costa Oeste de África en el marco de empresas comunes de pesca (arts. 1 y 2).

Todas estas acciones, así como los gastos previstos para su realización, habrán de obtener la aprobación de la Comisión una vez que ésta haya examinado, sobre la base de las informaciones suministradas por el Estado (32), la conformidad de las medidas proyectadas con las disposiciones del reglamento, y una vez verificado que las condiciones para la participación financiera de la Comunidad se han cumplido (art. 3.4).

Los Estados miembros podrán participar en la financiación de campañas de pesca experimentales a realizar por barcos que ostenten su pabellón mediante la concesión de una prima de reorientación destinada a contribuir al equilibrio de las cuentas de explotación (art. 4.1) (33). Prima que se dedicará, sobre todo, a favorecer las campañas emprendidas por aquellos barcos cuya actividad hubiera sufrido restricciones sensibles en los lugares o zonas de pesca tradicionales, las campañas emprendidas por barcos pertenecientes a armadores de dos o varios Estados miembros fuera de las zonas de 200 millas de estos, y las campañas cuya realización se organice con-

tractualmente por el propietario del barco y una o varias industrias de transformación destinadas a tratar o transformar los productos pesqueros procedentes de aquellas (art. 5) (34).

Por lo que se refiere a las acciones de cooperación en el marco de empresas comunes de pesca, los Estados miembros otorgarán a sus nacionales (personas físicas o jurídicas) una prima de cooperación (art. 9) (35), para cuya obtención el beneficiario deberá presentar un plan de base, previamente aceptado por el copartícipe extranjero (36).

La Comunidad podrá participar en la financiación de los gastos resultantes de las distintas acciones de reorientación contempladas en el reglamento (art. 1.3), mediante el reembolso a los Estados miembros del 50% de dichos gastos —expresados, según queda visto, en las correspondientes primas de reorientación o de cooperación— durante un período de tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del reglamento (art. 11) (37).

— El desarrollo de la política común de estructuras exige, junto a la adaptación y la reorientación progresivas de las capacidades de las flotas de los países de la CEE, una definida adecuación de sus características a las nuevas condiciones de las zonas pesqueras a las que, por efecto de las transformaciones acaecidas en el orden marítimo internacional, van a ver en buena medida reducidas sus actividades. Objetivo que, superada la nota de provisionalidad que venía caracterizando las acciones adoptadas por el Consejo al respecto (38), encontraría un marco más definido para su consecución en el reglamento (CEE) n° 2908/83 aprobado por el Consejo el 4 de octubre de 1983 relativo a una acción común de *reestructuración, modernización y desarrollo del sector de la pesca y de desarrollo del sector de la acuicultura* (39).

Según se indica en este reglamento, se hace necesario, con el fin de superar la inseguridad económica de los productores de la Comunidad y de alcanzar un adecuado equilibrio con las posibilidades reales de captura, proceder a la reestructuración de las flotas mediante una renovación y un desarrollo económicamente apropiado de las mismas poniendo en práctica una acción común que podrá ser objeto de financiación por el FEOGA, sección «orientación» (40). A través de esta acción común, se prevé, en efecto, la participación financiera de dicho fondo en proyectos de inversión material (públicos, semipúblicos o privados) relativos, bien a la compra o construcción de barcos de pesca nuevos y a la modernización o reconversión de barcos de pesca en actividad, bien a la construcción, equipamiento o modernización de instalaciones para la cría de peces, crustáceos y moluscos, bien, en fin, a la construcción, en el interior de una zona de tres millas a partir de las líneas de base, de estructuras artificiales destinadas a facilitar la repoblación haliéutica de zonas costeras del Mar Mediterráneo (art. 2) (41).

Para los proyectos que tengan por objeto la compra o construcción de nuevos barcos, el concurso del Fondo se destinará sobre todo a financiar tanto aquellos en que la puesta en servicio de los nuevos barcos se efectúe para reemplazar barcos de más de 12 años o barcos perdidos por accidente o naufragio como aquellos que se localicen en zonas costeras donde la pesca representa una actividad económica tradicionalmente importante, principalmente en las regiones indicadas en el Anexo VII de la resolución del Consejo de 3 de noviembre de 1976. Para los proyectos que tengan por objeto la modernización de barcos, el concurso del Fondo se afectará ante todo a proyectos orientados a promover una utilización más racional del carburante o de los tipos de pesca que permitan una economía del mismo, a proyectos económicos y técnicamente coordinados y a proyectos destinados a mejorar el trata-

miento de las capturas (42). Para los proyectos que se refieran a la acuicultura, la participación financiera del Fondo apuntará sobre todo a intervenir en proyectos piloto tendentes a promover la orientación y el desarrollo de la producción en este sector y a facilitar, llegado el caso, la reorientación de los pescadores (art. 11.1) (43).

En cualquier caso, para que estos proyectos relativos a la compra o construcción y la modernización de barcos de pesca y al desarrollo de la acuicultura puedan beneficiarse del concurso financiero del FEOGA, se exige que se inscriban en el marco de programas de orientación plurianuales que los Estados miembros deberán elaborar (44) y transmitir a la Comisión (45). Estos programas, a través de los cuales la Comisión podrá apreciar la situación estructural de partida y las previsiones de cada Estado miembro sobre las nuevas estructuras de producción, deberán indicar principalmente el método, las acciones y los medios que se pondrán en práctica para procurar, por lo que se refiere a la pesca, un equilibrio satisfactorio entre la capacidad de pesca a desarrollar por los medios de producción considerados en los programas y los recursos del mar cuya disponibilidad está prevista durante el período de validez de los mismos, y, por lo que se refiere a la acuicultura, una producción cuantitativamente significativa y económicamente rentable de peces, crustáceos y moluscos (46).

Por lo demás y a fin de asegurar una adecuada coordinación entre las acciones de la Comunidad y las de los Estados miembros, resulta necesario que los proyectos que haya de financiar el Fondo cuenten con el dictamen favorable del Estado miembro interesado (47); no pudiendo beneficiarse del concurso del Fondo a título de la acción común prevista en el reglamento aquellos proyectos que se beneficien ya de ayudas comunitarias por la vía de otras acciones comunes o del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (art. 13.1), ni aquellos proyectos relativos a la construcción de barcos de pesca destinados a reemplazar unidades que se hayan beneficiado de ayudas para la reducción definitiva de las capacidades en el marco de la ya mencionada directiva del Consejo 83/115 (art. 13.2).

El concurso del Fondo, que se expresa en subvenciones de capital (art. 15.1), no podrá sobrepasar el 25% de la inversión, debiendo la participación del beneficiario ser al menos del 50% y la del Estado miembro del 5% (art. 15.2 y 4). Es de destacar que, como excepción a tales criterios, ciertas regiones caracterizadas por un retraso en su desarrollo económico y social, por dificultades de autofinanciación y por su situación periférica en la Comunidad (Groenlandia, Grecia, Irlanda, Irlanda del Norte, Mezzogiorno y los Departamentos franceses de ultramar) van a ser objeto de un trato más favorable a fin de estimular sus iniciativas económicas, pudiendo en estos casos alcanzar el concurso del Fondo un 50% y representar la participación del beneficiario al menos un 25% (art. 15.3.a) (48). Los desembolsos del Fondo se efectuarán a través de los organismos designados a este efecto por el Estado miembro interesado, pudiendo beneficiarse las personas tanto físicas como jurídicas o los grupos que soporten la carga financiera de la realización del proyecto (art. 18.1) (49).

D) La política de conservación y gestión de los recursos pesqueros

a) Con la política de estructuras está en estrecha relación la relativa a la ordenación de los recursos de la pesca, y en este sentido, sobre la base de los arts. 39 y 43 del TCEE, el Consejo se ve atribuida, ya en virtud del reglamento 2141/70 de 20 de octubre de 1970 sobre política común de estructuras, la facultad de dictar las medidas necesarias para la conservación de los recursos pesqueros (art. 5). Por su parte, el Acta de Adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda venía a prever que,

a más tardar a partir del sexto año de la adhesión, el Consejo, a propuesta de la Comisión, determinaría el ejercicio de la pesca con vistas a asegurar la protección de los fondos y la conservación de los recursos biológicos del mar (art. 102). A su vez, el reglamento 101/76 de 28 de enero de 1976 vendría a confirmar en su art. 4 la referida facultad del Consejo.

En la práctica, la situación pesquera internacional de mediados de la década de los 70, con la generalización de las zonas económicas exclusivas por parte de los países ribereños, exigiría, tal como ya hemos expuesto, una urgente atención de los medios comunitarios hacia los problemas de conservación y gestión de los recursos de los espacios marinos adyacentes a las costas de los Estados miembros y, a la vez, la oportunidad de crear una zona comunitaria de pesca, de acuerdo con un proyecto presentado por la Comisión con fecha 8 de octubre de 1976 (50), sobre cuya base el Consejo adoptaría, el 3 de noviembre del mismo año, una resolución (conocida como «resolución de La Haya») por la que venía a establecerse la conveniencia de extender, mediante una acción concertada de los Estados miembros, los límites de sus zonas de pesca a 200 millas a partir del 1 de enero de 1977 en el Mar del Norte y el Atlántico Norte (51). No obstante lo cual, y como consecuencia de las graves diferencias de intereses existentes en el sector entre los Estados miembros —básicamente entre el Reino Unido e Irlanda por un lado y los restantes países comunitarios por otro—, los mecanismos conducentes a la conservación de los recursos no vendrían a expresarse —pese a las sucesivas propuestas presentadas por la Comisión a partir de 1976— sino en un conjunto de medidas interinas dictadas por el Consejo y la Comisión, así como en medidas unilaterales de los Estados miembros que, de acuerdo con el Anexo VI de la citada resolución de La Haya de 1976, éstos podrían adoptar a título de conservación y de forma no discriminatoria y en tanto no se adoptasen medidas comunitarias autónomas —medidas unilaterales cuya posibilidad de adopción sería reconocida, por lo demás, por la jurisprudencia comunitaria— (52).

El estancamiento producido en esta materia vendría a superarse con la adopción por el Consejo, a principios de 1983, de un importante conjunto de medidas, en la cual influiría decisivamente la terminación del plazo establecido en el art. 103 del Acta de Adhesión, según el cual antes del 31 de diciembre de 1982 la Comisión debería presentar al Consejo un informe sobre la base del cual éste examinaría las disposiciones que podrían seguir a las derogaciones en vigor hasta esa fecha al amparo del art. 100, derogaciones previstas en este artículo en relación con las zonas que alcanzan hasta las seis o, en su caso, las doce millas.

Dentro de ese conjunto de medidas es de destacar el reglamento 170/83 de 25 de enero de 1983 (53), en cuyo art. 1 se dispone que, «con vistas a asegurar la protección de los fondos de pesca, la conservación de los recursos biológicos del mar y su explotación equilibrada sobre bases duraderas y en condiciones económicas y sociales apropiadas, se establece un régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos de la pesca», régimen que comprende esencialmente «medidas de conservación, reglas de utilización y de reparto de los recursos, disposiciones particulares para la pesca costera y medidas de control».

Tales medidas de conservación, que deberán ser elaboradas a tenor de los dictámenes científicos disponibles y en concreto del informe del Comité Científico y Técnico de la pesca que se establece en virtud del art. 12 del reglamento, pueden comportar para cada especie o grupo de especies: el establecimiento de zonas donde la pesca se prohíbe o se limita a ciertos períodos, tipos de buques, artes de pesca

o utilizaciones de las capturas, la fijación de normas en materia de pesca, la fijación de una talla o un peso mínimo por especie (*medidas técnicas de conservación*), y la limitación del esfuerzo de pesca, particularmente para la limitación de capturas (*medidas cuantitativas*) (art. 2).

b) En el orden de las *medidas cuantitativas*, o sea, de limitación del esfuerzo de pesca, se prevé que, cuando para una especie o varias especies asociadas resulte necesario limitar el volumen de capturas, se establecerá cada año el total admisible de capturas por stock o grupo de stocks (TAC), la parte disponible para la Comunidad así como, en su caso, el total de capturas asignadas a terceros países y las condiciones específicas en que estas deben efectuarse (art.3) (54). El volumen de capturas disponibles para la Comunidad se reparte a su vez entre los Estados miembros por medio de cuotas (art. 4.1) (55), al objeto de procurar una *gestión eficaz* de los TAC (56) y de asegurar para cada uno de los Estados una *estabilidad* de las actividades ejercidas sobre cada uno de los stocks mediante un reparto equitativo atento a las actividades de pesca tradicionales, las necesidades específicas de las regiones particularmente tributarias de la pesca y de las industrias conexas y la pérdida de potencialidades de pesca en las aguas de terceros países (57). Este objetivo de estabilidad implica que la actual distribución de capturas deberá sostenerse a lo largo de los próximos años, de tal forma que el porcentaje de cuotas fijado para cada Estado miembro, sobre la base de ese reparto equitativo de la parte disponible para la Comunidad —realizado por primera vez para el año 1982—, permanezca invariable en el futuro (58); sin perjuicio de que dicha estabilidad aparezca como *relativa* (art. 4.1) en tanto entraña la posibilidad de introducir reajustes (art. 4.2) y tomar en consideración diversas circunstancias que podrían afectar sustancialmente a la situación en general —como se manifiesta en una declaración hecha por el Consejo respecto del art. 4 en su sesión de 25 de enero de 1983—, lo que, como ha hecho ver Booss, plantea el problema de determinar si una eventual disminución de los TAC incidiría única o principalmente en la disminución de las cuotas de los Estados miembros no preferenciales, esto es, aquellos en los que no concurren las citadas circunstancias de actividades de pesca tradicionales, necesidades específicas de ciertas regiones, etc. (59).

Los Estados miembros deberán determinar de conformidad con las disposiciones comunitarias, aplicables, las modalidades de utilización de las cuotas que les han sido atribuidas (art. 5.2); lo que significa que dichos Estados deberán adoptar medidas para que sus cuotas sean respetadas por todos los pescadores, incumbiendo a cada uno elegir el medio de realización de este objetivo de acuerdo con las disposiciones comunitarias, tales como las reglas sobre no discriminación o el derecho de establecimiento (arts. 7 y 52 del TCEE); constituyendo a este respecto uno de los medios más idóneos el de distribuir las cuotas entre los pescadores o al menos entre los grupos de pescadores, dejando la distribución final a las organizaciones profesionales, especialmente las de productores (60).

El art. 6 del Reglamento 170/83 autoriza, además, la prolongación del régimen de *zonas reservadas* definido en el art. 100 del Acta de adhesión de 1972 hasta el 31 de diciembre de 1992, generalizando en 12 millas el límite de dichas zonas, y mencionando, junto a las actividades cubiertas por dicho régimen, las actividades ejercidas a título de *relaciones de vecindad* (61).

c) Está, por otra parte, el problema de las *medidas técnicas de conservación*, que son objeto del reglamento 171/83 (62), respecto del cual se presentaría en mayo de 1983 una propuesta de enmienda destinada a tener en cuenta el desarrollo de

la tecnología pesquera, los dictámenes científicos disponibles desde 1980 y otros datos (63), en función de los cuales parece necesaria una adaptación regular del reglamento en el futuro. En su art. 1 se definen seis regiones diferentes, cada una de las cuales constituye una unidad de gestión.

Por lo que respecta a las medidas en concreto, contiene el reglamento una minuciosa reglamentación relativa a mallaje, talla de los peces, prohibición de pescar ciertas especies en ciertas zonas a lo largo de ciertos períodos, restricciones a la utilización de ciertos tipos de artes o de barcos. Destaca en este ámbito el reparto de competencias que se produce entre la Comunidad y los Estados miembros a determinados efectos y en ciertos supuestos. Así, y aparte del supuesto excepcional en que la Comisión puede tomar medidas cuando la conservación de los stocks exija una acción inmediata (art. 18.1), se prevé que, en caso de amenaza grave para la conservación de ciertas especies o fondos de pesca, el Estado costero puede adoptar por razones de urgencia en las aguas dependientes de su jurisdicción las medidas conservativas y no discriminatorias que resulten oportunas (art. 18.2) a reserva de su confirmación, anulación o modificación por la Comisión, con posibilidad de un recurso ante el Consejo. Asimismo, en el caso de *stocks estrictamente locales* que sólo presenten interés para los pescadores de un único Estado miembro, éste puede tomar medidas para asegurar la conservación y gestión de tales stocks en tanto las mismas sean compatibles con el Derecho comunitario y conformes con la PCP (Art. 19.1). No se especifica en el reglamento qué debe entenderse por «stock estrictamente local»; con todo, de las propias declaraciones hechas al respecto por el Consejo se deduce que dichos stocks conciernen a aquellos «cuyo ciclo biológico se desarrolla en el seno de un espacio geográfico restringido en el interior de una región determinada del litoral de un Estado miembro», lo cual, ligado a la idea de que dichos stocks no han de presentar interés más que para los pescadores del Estado miembro en cuestión, lleva a pensar que por stock local puede entenderse, por ejemplo un stock de crustáceos que no se extiende más allá de zonas de 3, 6 o 12 millas dentro de las cuales ningún Estado miembro, salvo el ribereño, disfruta de acceso según el art. 6 del reglamento 170/83, e igualmente un stock que extendiéndose más allá de las 12 millas no sea objeto de pesca por los pescadores de los otros Estados miembros (64). Los Estados miembros quedan autorizados para fijar las condiciones o modalidades de carácter puramente local, aplicables únicamente a los pescadores nacionales, orientados a limitar las capturas por medidas técnicas que completen las definidas en los reglamentos comunitarios, a reserva de su compatibilidad con el Derecho comunitario y con la PCP (art. 19.2); medidas que, al deber aplicarse sólo a los pescadores nacionales, entrañan una obligación que debería limitar, según Booss, la voluntad del Estado ribereño de aplicarlas en detrimento de sus propios pescadores en las aguas en que concurren otros pescadores comunitarios, no sujetos a tales condiciones (65).

Todas estas medidas requerirán el acuerdo de la Comisión (art. 19.3). Las que ya hubieran sido dictadas por los Estados miembros, se mantendrán a condición de su compatibilidad con el Derecho Comunitario y con la PCP (art. 19.5). En lo referente a la *acuicultura y al marisqueo*, las medidas locales que puedan adoptarse no requerirán ser notificadas a la Comisión ni la conformidad de este órgano (art. 19.6).

Por otra parte, en el art. 20 se prevé que los Estados podrán adoptar también medidas técnicas nacionales que vayan más allá de las exigencias mínimas en dos casos diferentes: en el caso de especies no sujetas a cuotas o de especies para las cuales el reglamento no prevé medidas específicas —tales medidas pueden a menu-

do hacerse cabalgar con las medidas concernientes a los stocks locales—, y en el caso de que se estime oportuno dictar medidas reglamentarias para una mejor gestión o una mejor utilización de las cuotas —supuesto que los Estados miembros tienen la facultad de determinar los medios para la gestión de sus cuotas (art. 5.2 del reglamento 170/83, cit.), en cuya línea podrán adoptar medidas técnicas exigiendo, por ejemplo tallas mínimas de desembarco más elevadas que las previstas en el propio reglamento. Estas medidas no requieren una autorización previa de la Comisión, si bien deben ser comunicadas a ésta de conformidad con el art. 2 del reglamento 101/76, pudiendo ser apreciadas en todo momento por dicho órgano en cuanto a su compatibilidad con el Derecho comunitario y con la PCP (66).

d) Las *medidas de control*, orientadas a asegurar el respecto del régimen de conservación y gestión de los recursos pesqueros y de las correspondientes medidas para su aplicación (67) habían sido ya establecidas en el reglamento 2057/82 (68). De acuerdo con los principios sentados en este reglamento cada Estado miembro, al objeto de asegurar el respecto de la reglamentación en vigor, ejercerá el control y la inspección de los barcos de pesca que enarboleden pabellón de cualquier otro Estado miembro o estén registrados en él y que se encuentren en las aguas sujetas a su soberanía o jurisdicción (art. 1), y no, por tanto, sobre sus propios buques cuando se encuentren faenando en las aguas de otros Estados miembros.

La inspección mutua de los Estados miembros en las aguas de otros Estados miembros no está prevista expresamente, aunque parece deseable que los Estados miembros, incitados por la Comisión, utilicen plenamente a este efecto la disposición del párrafo 3 del art. 1 (coordinación de las actividades de control e introducción de medidas para el intercambio de información) (69). Con todo, el art. 12 permite que, a fin de asegurar el respeto del reglamento por los Estados miembros la Comisión pueda verificar sobre el terreno dicho respeto en colaboración con los servicios nacionales competentes (párrafos 3 y 4), esto es, mediante la asistencia de funcionarios de la Comisión a las operaciones de inspección efectuadas por dichos servicios. La elaboración de esta disposición ha provocado, como advierte Booss (70), vivas discusiones en el seno del Consejo, en la medida en que ello pudiera abrir la puerta a una autoridad policial de la Comisión, fenómeno éste impensable en el Estado actual de la integración europea («guardacostas comunitarios»). La Comisión había mantenido, en una comunicación al Consejo de 16 de diciembre 1980 (71), que no había la intención de canalizar a través de los servicios de la misma las labores de los servicios nacionales; siendo el objeto principal de la creación de una unidad de inspección de la Comisión establecer un clima de confianza y colaboración entre los respectivos servicios de inspección nacionales y entre éstos y los pescadores.

En los arts. 6 a 8 del reglamento se prevé la transmisión a las autoridades nacionales, por el capitán de cada barco de pesca, de las cifras relativas a las capturas; disponiéndose en el art. 9 la obligación de los Estados miembros de vigilar que todos los desembarcos de stocks o grupos de stocks sometidos a un TAC sean registrados, lo que habrá de comunicarse regularmente a la Comisión; apuntándose, en fin, en el art. 10 que todas las capturas de un stock o grupo de stocks sometidas a cuotas efectuadas por barcos de pesca de un Estado miembro serán imputadas a la cuota aplicable a tal Estado, sea cual fuere el lugar de desembarco (72).

III. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA PESCA

1. Las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con la pesca en el marco constitucional

Partiendo de la idea de interés general y de los principios de solidaridad e igualdad entre los distintos entes territoriales del Estado reconocidos en la Constitución, y sobre la base de la capacidad del Estado para planificar la actividad económica general (art. 131.1 del texto constitucional) y de su competencia exclusiva en cuanto a las bases y la coordinación de la planificación de la economía (art. 149.1 13ª) al poder central le corresponde en exclusiva la competencia en materia de *pesca marítima*, a reserva, no obstante, de las que en la ordenación del sector se atribuyen a las Comunidades Autónomas (art. 149.1.19ª) y las que en concreto corresponden a éstas con carácter de exclusivas respecto de la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (art. 148.1.11ª), teniendo en cuenta, además, la capacidad general que las propias Comunidades Autónomas se ven reconocidas en orden al fomento de su propio desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica general (art. 148.1.13ª). Al Estado corresponden, por lo demás, en el contexto de las diversas cuestiones relacionadas o vinculadas con el régimen jurídico de la pesca, competencias exclusivas en relación con el régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior (art. 149.1.10ª) y los puertos de interés general (art. 149.1.20ª).

En la medida en que, en el marco del reparto constitucional de atribuciones entre el poder central y los poderes periféricos, aquellas que en principio corresponden a las Comunidades Autónomas pueden verse afectadas por un «salto» a la regulación internacional de las materias sobre las que recaen —operando en este sentido la cláusula negativa general del art. 149.1.3ª de la Constitución—, la entrada en vigor para España de las reglas supranacionales que articulan la política común de pesca de la CEE podría suponer, una vez que se produzca la incorporación de nuestro país a la Comunidad, la limitación de ciertas competencias autonómicas en el sector, en la medida en que si, como se ha dicho, la concertación internacional «supone una estatalización ... de las competencias relativas a las materias objeto de (los tratados)», convirtiéndose así en compartidas las que *ab initio* eran exclusivas de las Comunidades Autónomas (73) la atribución de competencias constitucionales a una organización de tipo de la CEE (art. 93) produciría una *supranalización* de ciertos sectores competenciales con la consiguiente afectación de las competencias autonómicas (74).

2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con la pesca a través del desarrollo estatutario

A) Previsiones estatutarias

De un análisis de los distintos Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas para las que el sector pesquero tiene relevancia directa (costeras), se constata la titularidad de unas competencias de cierta índole en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, cofradías de pescadores y ordenación del sector pesquero (75); competencias junto a las cuales procede incluir, dentro de un cuadro general de atribuciones vinculadas con la política de pesca, y entre otras, las relati-

vas al comercio interior (76) y al desarrollo y ejecución de planes estatales de reestructuración sectorial (77), etc.

Establecido este marco general, haremos a continuación un análisis de las distintas competencias en parangón con el ya realizado respecto de la normativa comunitaria europea, distinguiendo al efecto los ámbitos de la política de mercados, la de estructuras y la de ordenación de los recursos.

B) La política de mercados

Presupuesta la reserva a favor del poder central del comercio exterior (art. 149.1.10ª de la Constitución), queda entre éste y la materia de «ferias interiores» (que es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en virtud del art. 148.1.12ª) un espacio en el que existen distintas manifestaciones de la intervención pública en el comercio que pueden ser asumidas como competencia propia por las Comunidades Autónomas dentro de los límites constitucionales generales (78), disponiendo en este sentido, por ejemplo, el art. 12.1.5 del Estatuto catalán que, de acuerdo con las bases y la ordenación económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalitat, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de «comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia».

En este contexto, y tomando como punto de referencia el caso de Galicia, es de advertir que, entre las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma en este ámbito (79), figuran ciertas atribuciones en materia de disciplina del mercado, precios, reforma y modernización de las estructuras comerciales — materia ésta que encaja más bien en la política de estructuras—, etc.

Con respecto a la disciplina del mercado, la Xunta de Galicia se ve atribuidas facultades sobre infracciones administrativas y sanciones, lo que implica, entre otras cosas, una facultad de inspección (80). En lo referente a precios, el Gobierno autónomo recibe las competencias que poseían las Comisiones Provinciales en cuanto a regímenes de precios autorizados y comunicados de ámbito provincial, creándose al efecto una Comisión de precios de Galicia (81); todo lo cual conlleva lógicamente facultades en materia de infracciones de precios.

En lo concerniente a organizaciones de productores, se procede, en virtud de R.D. 3318/1982 de 24 de julio sobre traspaso de funciones y servicios en materia de agricultura y pesca (82), a operar transferencias de competencias relativas a cofradías de pescadores; competencias efectivamente asumidas mediante Decreto de la Xunta 169/1982 de 15 de diciembre (83).

C) La política de estructuras

En este terreno, y como ha apuntado Ruiloba, parece que las Comunidades Autónomas «disponen de un más amplio espacio de actividad no sólo en el marco interno, constitucional y estatutario, sino también en el comunitario europeo» (84). En general, ese espacio de libertad se justifica en la propia competencia de las Comunidades Autónomas de fomento de su propio desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 149.1.13ª) — la cual supone una reserva para el poder central de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica—; lo que implica la posibilidad de llevar a cabo acciones de

han recibido las competencias que tenían anteriormente las Comisiones Provinciales de Precios de las Cuatro provincias y que se referían a precios autorizados y comunicados. Desaparecidos hoy los regímenes de precios comunicados la Comisión de Precios de una Comunidad tiene competencia sobre el precio de la leche, abastecimiento de agua, clínicas, sanatorios, hospitales y sociedades médicas, aparcamientos y garages, transportes públicos y tarifas de agua para regadío.

En este ámbito hay que tener muy en cuenta que las Comunidades Autónomas vienen limitadas en sus competencias por la «política general de precios del Estado».

c) *Cuestiones de disciplina de mercado.* En este terreno las Comunidades Autónomas ejercen competencias sancionadoras referidas a incumplimiento de normativa sobre instalación y apertura de establecimientos, fraude en pesos, medidas, envase y embalaje, incumplimiento de disposiciones administrativas sobre bienes y servicios, márgenes comerciales, negativa injustificada de venta, venta ambulante y por correo.

Tanto Euskadi como Catalunya han promulgado leyes sobre cuestiones de disciplina de mercado, rebajas, venta a pérdida y venta ambulante, dando lugar a algunas fricciones que han hecho que el Tribunal Constitucional se esté ocupando del tema.

d) *Mejora de estructuras comerciales* por asunción por las Comunidades desde las antiguas funciones del IRESCO que se había creado en 1973 (36).

En base a estas atribuciones las Comunidades disponen de capacidad de subvención para la financiación de inversiones destinadas a la modernización y racionalización de la pequeña y mediana empresa comercial y a la reestructuración promovida por asociaciones o agrupaciones de comerciantes de su zona urbana concreta.

Por otra parte y en este ámbito, las Comunidades Autónomas están llevando a cabo acciones de estudio sobre la actividad comercial y programas de información, orientación y formación de la actividad profesional del comerciante atendiendo la problemática específica del sector de la distribución en el marco geográfico correspondiente.

e) *En horarios comerciales* las Comunidades Autónomas han recibido competencias para autorizar la apertura dominical y horarios de más de 60 horas semanales en municipios de más de 50.000 habitantes.

f) En cuanto a *consumo y consumidores* la Constitución y los Estatutos establecen competencias de las Comunidades Autónomas que van desde la defensa del consumidor hasta la vigilancia de la evolución del consumo y la supervisión de las competencias de abastecimiento de las corporaciones locales.

IV. LAS COMPETENCIAS COMERCIALES AUTONÓMICAS TRAS LA ADHESIÓN A LA COMUNIDAD EUROPEA

El análisis hasta aquí realizado permite hacer un balance del impacto que la integración en la Comunidad Europea puede producir sobre las competencias actuales y futuras de las Comunidades Autónomas en materia comercial.

A) *En cuestiones de comercio exterior y fomento de las exportaciones*

planificación concreta dentro del sector, fomento de actividades a través de su financiación, etc.

Dentro de este ámbito, cabe referirse ante todo a la posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de los proyectos de planificación de la actividad económica (art. 131) y, en concreto, en el sector de la pesca, habida cuenta de la obligación de los poderes públicos de atender «a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, ... de la pesca...» (art. 130.1).

En concreto, y como ya vimos, se reconoce en algunos Estatutos, como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la relativa al desarrollo y ejecución en el ámbito territorial autonómico de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos, programas genéricos para la C.A. estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas, y programas de actuación referidos a comarcas deprimidas o en crisis (85).

Cifándose una vez más al caso gallego, se transfieren a Galicia competencias sobre reforma y modernización de las estructuras comerciales, que comprenden, entre otras, atribuciones relativas a la *ejecución* de programas generales para el fomento de la instalación, modernización y desarrollo de lonjas pesqueras y cualesquiera otras formas de comercialización que incrementen la productividad del sector, así como a la canalización de subvenciones y recursos atribuidos al efecto (86). Mediante, por lo demás, un Decreto de la Xunta de 14 de noviembre de 1980, se faculta al pleno de la misma para «aprobar los planes de reforma y modernización de las estructuras comerciales que les proponga la Consellería de Industria, Comercio y Turismo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27, apartado 2, del Real Decreto 1634/1980» (87).

D) La ordenación de los recursos

Distintas Comunidades Autónomas se ven atribuidas, al amparo del art. 149.1.19, de la Constitución competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del sector pesquero (88), y en los términos, obviamente, que la propia legislación estatal establezca. De hecho, la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha visto ya atribuidas, en virtud del R.D. 2413/1982 de 27 de agosto sobre traspaso de servicios en materia de ordenación del sector pesquero (89), facultades relativas a distribución de licencias de pesca y autorización de permisos de construcción de buques de pesca.

En esta esfera de la ordenación de la pesca, procede destacar la relevancia del Real Decreto 681/1980 de 28 de marzo sobre ordenación de la actividad pesquera nacional (90) —a falta, aún, de la anunciada Ley de Ordenación Pesquera (que incluirá aspectos relativos a la reconversión del sector)—; normativa que ha sido complementada en campos concretos como la ordenación de las actividades de la flota bacaladera y de las flotas de altura y gran altura que operan en el marco geográfico de la NEAFC (91), y que en sí misma supone una amplia limitación de las competencias de las Comunidades Autónomas en sus respectivos marcos estatutarios, tanto *ratione materiae* como en función de la propia restricción espacial del ámbito de dichas competencias (así, en cuanto a fijación del número y tonelaje de unidades de pesca, reglamentación de artes, etc.).

En cuanto a las competencias de las Comunidades Autónomas costeras sobre pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (92), que a diferencia de las relativas a la ordenación del sector se presentan con carácter de exclusivas por relación ya a un ámbito geográfico concreto, ya se ha operado, en el caso, por ejemplo, de Galicia, y en

virtud del ya citado R.D. 3318/1982 de 24 de julio (93), la transferencia de las funciones atribuidas al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la materia en virtud del Real Decreto 845/1981 de 8 de mayo y las correspondientes normas complementarias (94): en concreto, otorgar la autorización para el ejercicio de la actividad pesquera; reglamentar las artes, aparejos, instrumentos y equipos de pesca, acotar las zonas de pesca, elaborando para cada zona los reglamentos específicos; fijar los períodos de veda, así como el horario de actividad pesquera diaria, los días de actividad y el tiempo de calamento continuado de las artes, cuando proceda; establecer las especies autorizadas y fijar los tamaños mínimos; dictar las normas correspondientes para regular la inspección y sanción sin perjuicio de las competencias que, con respecto a la vigilancia en aguas interiores, le corresponden a la Armada; establecer un registro oficial de actividades, medios y personas, tanto físicas como jurídicas, dedicadas al ejercicio de la pesca; regular las actividades pesqueras de tipo recreativo.

En materia de acuicultura y marisqueo, se prevé en el propio R.D. 3318/1982 que la Comunidad Autónoma ejercerá las funciones atribuidas al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación al respecto, sin perjuicio de las competencias correspondientes a la Administración del Estado en el mar territorial (95).

Por lo demás, se dispone que permanecerán en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y seguirán siendo de su competencia para ser ejercitadas por el mismo, las funciones y actividades que tiene legalmente atribuidas respecto de las relaciones internacionales en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. La Comunidad Autónoma de Galicia podrá asistir y participar, dentro de la delegación española, en aquellas reuniones técnicas de carácter internacional cuando sea requerida para ello.

Por lo que respecta al control del cumplimiento de las reglamentaciones en materia de ordenación de los recursos pesqueros —y presupuesto el carácter estatal de las competencias de vigilancia—, corresponde al Ministerio competente en materia de pesca marítima, así como a las autoridades delegadas del mismo en el litoral, la competencia para sancionar las infracciones en materia de pesca (96); si bien, como ya vimos, aparecen ya expresamente atribuidas a las Comunidades Autónomas facultades de inspección y sanción en aguas interiores y acuicultura (97), lo que plantea, para su debido encaje jurídico, un reajuste legal —hoy en estudio— en la delimitación de las competencias civiles y militares de cara a la reestructuración de las delegaciones periféricas del sector pesquero, de forma que sean coherentes con las atribuciones que van asumiendo las distintas Comunidades Autónomas.

IV. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA COMUNITARIA RELATIVA A LA POLÍTICA COMÚN DE PESCA SOBRE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN EL SECTOR

1. Consideraciones generales

Parece oportuno recordar aquí lo ya expuesto con carácter general por el prof. Ruiloba (98) en el sentido de que el ejercicio de las competencias autonómicas tropezaría, tras la adopción por el Estado español de la normativa comunitaria en materia de pesca con una serie de límites: primacía y aplicabilidad directa (y uniforme) de los reglamentos y otros actos comunitarios en materia de pesca; garantía de cumplimiento (art. 93 de la Constitución) y, en su caso, ejecución supletoria de tal normativa por el Estado; y falta de cauces para la participación efectiva de las Comunidades Autóno-

mas en la actividad del Estado en el seno de la CEE en materia de su específico interés.

En concreto, los reglamentos comunitarios que articulan la PCP son, obviamente, de aplicación directa en todo el territorio estatal con la consiguiente obligación para las Comunidades Autónomas en orden a dicha aplicación, lo que puede suponer un recorte de sus propias facultades normativas o de desarrollo normativo y ejecución, en los ámbitos cubiertos por la reglamentación comunitaria.

En cuanto a las facultades de *ejecución*, en la medida en que la CEE las deja en manos del Estado, las atribuciones que en el plano interno puedan tener al respecto las distintas Comunidades Autónomas en virtud de las normas sobre el reparto de competencias entre los poderes central y periférico no deberán verse afectadas; aparte de que diversos Estatutos de autonomía establecen la capacidad de la Comunidad Autónoma de adoptar medidas de ejecución de los tratados internacionales en los que afecten a materias atribuidas a su competencia (99).

2. La política de mercados

A) En un primer aspecto, el de la *comercialización* de los productos pesqueros, el desarrollo paulatino de las *normas comunes* previstas por el ya citado reglamento comunitario 3796/81 (art. 2) (100) sustraen al Estado capacidad de determinación normativa en relación con los productos incluidos en la regulación comunitaria, atribuyéndole el deber de controlar la conformidad de dichos productos con las normas comunes correspondientes y de sancionar las infracciones mediante las «medidas apropiadas» (art. 4), y disponiéndose que los Estados miembros notificarán a los otros Estados miembros y a la Comisión el nombre de los organismos encargados del control (art. 4.3.); dado lo cual y vistas ya las facultades de control y sanción transferidas en materia de disciplina de mercado al plano autonómico, cabe reducir la retención por las Comunidades Autónomas de dichas facultades tras la incorporación a la CEE, con la salvedad de que, a la luz de la idea de uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario, el Estado asegurará la coordinación de las actividades de las distintas Comunidades Autónomas y la interpretación y aplicación uniforme de las normas comunes (101).

En el terreno de los intereses, se ha dicho, en relación con Galicia, que «la implantación de unas normas básicas de comercialización tendrá un efecto clarificador, ayudará a mejorar la competitividad de los productos pesqueros gallegos y beneficiará a productores y consumidores en general», si bien la diversidad de especies existentes en los puertos gallegos dificultará el proceso (102).

B) En materia de *precios*, la política general de precios correspondiente al Estado —en sí misma fuertemente limitativa de la capacidad autonómica en cuanto a la fijación de aquéllos— se vería restringida en el seno de la CEE por el régimen comunitario tendente a evitar perturbaciones en el mercado, pero ello no supondría un repercusión muy onerosa para las Comunidades Autónomas dado el ya escaso margen competencial del que de suyo disponen al respecto; sin que con ello se ignore, en el plano de los intereses, la incidencia negativa que una reglamentación supranacional de precios pudiera tener de entrada para ciertos productos y ciertas regiones (103).

Por lo demás, y en la medida en que el control de precios y las sanciones de las infracciones en la materia entrarían en las facultades autonómicas por la vía de las transferencias relativas a la disciplina del mercado, podrían ser retenidas por las Comunidades Autónomas tras el ingreso de España en las CC.EE.

Por último, y aunque, como es sabido, en materia de participación en la conformación de la acción exterior del Estado no se confiere a las Comunidades Autónomas —y no a todas— otro derecho que el ser informadas en la elaboración de tratados

y convenios (104) sería muy conveniente articular cauces de colaboración poder central-poderes autonómicos en la fase interna de preparación o definición de la posición del Estado de cara a la elaboración de los distintos aspectos de las políticas comunitarias (105), lo que en la materia que nos ocupa habría de traducirse en la participación de las Comunidades Autónomas por esta vía en el proceso de determinación de los precios a nivel comunitario, con la consiguiente influencia sobre las acciones del Consejo y aún de la propia Comisión por lo que respecta al ya aludido Comité de gestión —de carácter, como se sabe, intergubernamental— que funciona en su seno.

C) En cuanto a las *organizaciones de productores*, las facultades que poseen las Comunidades Autónomas en relación con las cofradías de pescadores no tendrían que verse afectadas en principio a raíz de la futura adhesión, debiendo, no obstante, velar las autoridades autonómicas por una adaptación de dichas cofradías a las pautas establecidas a nivel comunitario para garantizar que las mismas aseguren los objetivos del ejercicio racional de la pesca y la mejora de las condiciones de venta de la producción (con las consiguientes obligaciones para los afiliados de dar salida al conjunto de la producción de los productos respecto de los cuales se han adherido a la organización y de aplicar las reglas de ésta orientadas a mejorar la calidad de los productos y adaptar el volumen de la oferta a las exigencias del mercado), cuidando por lo demás que dichas organizaciones no detenten una posición dominante en el mercado común (106). En este sentido, y con base en la idea de coordinación de los regímenes de este tipo de entidades por parte del Estado, éste ha anunciado en el curso de las negociaciones de adhesión sobre el capítulo de la pesca (107) que «España dispondrá en la fecha de la adhesión de un Estatuto de organizaciones de productores adaptado a las exigencias del esquema comunitario», procediendo a adaptar dichas organizaciones la reglamentación comunitaria a partir de aquella fecha (108).

Por lo que respecta al sistema de ayudas previsto para facilitar la constitución y el funcionamiento de tales organizaciones y la financiación requerida para la aplicación de las correspondientes reglas comunes, partiendo de que son los propios Estados los que podrán conceder dichas ayudas, nada debería obstar a que las Comunidades autónomas pudieran desarrollar sus propias actividades de financiación en la medida del traspaso a las mismas de funciones y facultades correspondientes al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en virtud del R.D. 670/1798 de 11 de marzo sobre cofradías de pescadores (109). En cualquier caso, dichas ayudas habrían de ajustarse a las condiciones establecidas con carácter general en el art. 6 del reglamento CEE 3796/81 y con carácter más específico en el reglamento CEE 3140/82 sobre concesión y financiación de ayudas otorgadas por los Estados miembros a las organizaciones de productores (110); en cuyo supuesto, las ayudas financiadas a nivel autonómico serían objeto de reembolso a las propias Comunidades Autónomas en el porcentaje de participación financiera del FEOGA, sección orientación (11). Finalmente y, supuesto que en la concesión de ayudas se toma como punto de referencia básico el de los «gastos de gestión» de las autoridades competentes de los Estados miembros» (112), las Comunidades Autónomas podrían detentar dicha facultad de aprobación, y la estimación que en el marco de dicha facultad efectuaran en relación con los puntos señalados en el art. 1 del reglamento 1452/83 de 6 de junio de 1983 por el que se definen los gastos de gestión de las organizaciones de productores en el sector pesquero (113) (gastos relativos a trabajos preparatorios tendentes a la constitución de una organización de productores, gastos de control, gastos de personal, gastos de correspondencia y telecomunicación, etc.) —pues los gastos en cuestión son tenidos en cuenta para el cálculo de la ayuda sólo «en la medida

juzgada satisfactoria por las autoridades competentes del Estado miembro» (art. 1.3)—, debería tenerse en cuenta en el informe por el que el Estado miembro comunique a la Comisión las peticiones de financiación en los términos del art. 10 del reglamento 3140/82.

Desde la perspectiva de los intereses, se han encarecido las ventajas que la formación y potenciación de estas agrupaciones de productores tienen para los Estados de la CEE en cuanto a la facilidad para la obtención de ayudas a la inversión, apoyo a su funcionamiento, ayudas de intervención, etc., y en orden a la eliminación de intermediarios acortando la cadena comercial productor-consumidor; representando, por lo demás, tales agrupaciones, un buen instrumento para la defensa de los intereses del sector extractivo (114).

3. La política de estructuras

Supuesta la capacidad de participación autonómica en la integración y desarrollo de planes de reestructuración de sectores, programas estimuladores de la expansión de las actividades productivas, etc., la misma se verá lógicamente afectada por las medidas que vayan adoptándose en el marco del sistema comunitario de coordinación de las políticas nacionales de estructuras; sistema que, como ya vimos, se basa al presente en una actuación de la Comisión que, sobre la base de las informaciones y proyectos de planes transmitidos a la misma por los Estados miembros —lo que implica ya un concurso de las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a sus propias actuaciones y programas—, expresa su opinión sobre las disposiciones nacionales así como sobre los planes plurianuales y programas regionales que los Estados le transmitan (115).

Por otra parte, y dado que las acciones de reestructuración a nivel estatal pueden ser objeto de ayudas financieras, y que éstas deberán ajustarse a las normas comunes establecidas por las instituciones comunitarias (116), las Comunidades Autónomas, dentro de sus facultades en materia de financiación, podrán conceder ayudas en este terreno sujetándose a las referidas reglas comunes.

A tenor de tales consideraciones cabe destacar, concretamente, la posibilidad que se abre para las Comunidades Autónomas de intervenir en la planificación de las acciones relativas a la adaptación de las capacidades y el mejoramiento de la productividad del sector de la pesca que el Estado podrá adoptar en el marco de las acciones desarrolladas por el Consejo de acuerdo con los objetivos programados en su Resolución 31/83 de 25 de enero: acciones tendentes a procurar una progresiva adaptación de las capacidades de producción mediante una reducción temporal y/o definitiva de las mismas —acciones que habiendo sido objeto de regulación por una directiva del Consejo de 4 de octubre de 1983, serán susceptibles de recibir un desarrollo normativo interno extenso y, por ende, una ejecución en vía legislativa por las instancias autonómicas—, una reorientación de las capacidades mediante la promoción de campañas de pesca experimentales y/o la cooperación con terceros países en el marco de empresas comunes de pesca, y la reestructuración, modernización y desarrollo de la pesca y de la acuicultura (117). En la medida, además, que la puesta en marcha de tal tipo de acciones entraña la participación de la Comunidad en la financiación de las ayudas concedidas a tal efecto por los Estados miembros, se abre paso la posibilidad de que las Comunidades Autónomas se beneficien directamente de dicho concurso financiero. Así y por lo que se refiere en concreto a la acción común de reestructuración, modernización y desarrollo del sector de la pesca

y de desarrollo del sector de la acuicultura adoptada por el Consejo en virtud del Reglamento nº 2908/82 (118), las Comunidades Autónomas, cuando actúen a través de empresas públicas propias, podrían, en efecto, beneficiarse directamente del concurso financiero que tendrá lugar a través del FEOGA, sección «orientación», en la medida en que podrán ser tanto personas físicas como jurídicas las posibles beneficiarias de dicho concurso (119).

Finalmente, previéndose que, en función de la situación desfavorable en que se encuentran ciertas regiones de la Comunidad —identificadas en función de criterios como retraso en el desarrollo económico-social, dificultades de financiación y situación periférica dentro de la Comunidad—, el concurso del Fondo se destinará en primer lugar a financiar los proyectos que conciernan a tal tipo de regiones, habría de suscitarse, en el plano interno, una iniciativa de ciertas Comunidades Autónomas para instar al Estado a proponer su inclusión en el marco de las acciones comunes en cuestión e incluirlas en concreto en los correspondientes programas plurianuales con carácter prioritario.

4. Conservación y gestión de los recursos

Dada la naturaleza de los aspectos regulados a este título a nivel comunitario (protección de los fondos de pesca, conservación y reconstitución de los stocks, racionalización del esfuerzo de pesca, distribución equilibrada de las capturas disponibles, etc), lo que supone una disciplina más estricta de las acciones a llevar a cabo, las competencias regionales sufrirían en este ámbito mayores recortes que en otros de la PCP.

En cuanto a las medidas cuantitativas, y presupuesta la competencia general del Consejo en cuanto al reparto de cuotas entre los Estados miembros, incumbe a éstos, en conformidad con las disposiciones comunitarias aplicables, la determinación de las modalidades de utilización de las cuotas que les han sido atribuidas (art. 5.2.), lo que implica una posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas a nivel interno en el proceso de distribución de las cuotas nacionales, y a su vez su capacidad para repartir entre las organizaciones de productores dentro de su territorio la parte de cuota que le resulte asignada. Y teniendo en cuenta que al efecto de un reparto equitativo de las capturas disponibles a nivel comunitario se tendrán en cuenta factores tales como las actividades de pesca tradicionales y las necesidades específicas de las regiones particularmente tributarias de la pesca —factor éste considerado básico en el reglamento 170/83 en relación con el concepto de «estabilidad *relativa*» del art. 4 del mismo (120)—, el último factor debería entrar en juego en el reparto interno de las cuotas del Estado para dar prioridad a las regiones con poblaciones particularmente dependientes de la pesca.

Por lo que respecta a las zonas reservadas (121) en las que podrían llegar a incluirse ciertos espacios marítimos adyacentes a las costas españolas (122), el Estado, disponiendo de la capacidad de dictar ciertas medidas limitativas del ejercicio de la pesca al amparo del art. 100 del Acta de Adhesión de 1972 y del art. 6 del Reglamento 170/83, quedaría no obstante sujeto a las medidas cuantitativas dictadas con carácter general por la CEE para todas las aguas comunitarias en función de los objetivos de conservación de los recursos, lo que comportaría el consiguiente despojo de atribuciones de las Comunidades Autónomas costeras en las aguas interiores adyacentes a su litoral.

Por lo que respecta a las medidas técnicas de conservación, y no obstante corresponder a las Comunidades Autónomas ciertas competencias en cuanto al desa-

rollo y ejecución de la legislación estatal sobre ordenación del sector pesquero, las posibilidades de acción en este punto se verían muy reducidas, tanto ya por la amplitud de las facultades estatales como por minuciosidad de la reglamentación comunitaria. Por otra parte, las competencias de las Comunidades Autónomas en las aguas interiores quedarían anuladas en materia de medidas técnicas de conservación por las competencias comunitarias; si bien, y como ya vimos, al quedar facultado el Estado para adoptar medidas de conservación respecto de *stocks estrictamente locales* o fijar las *condiciones o modalidades de carácter puramente local (sólo para los pescadores nacionales)* tendentes a limitar las capturas mediante medidas técnicas complementarias de las comunitarias (123), las Comunidades Autónomas podrán desplegar facultades en este ámbito dentro, naturalmente, de las aguas interiores, bien entendido, no obstante, que el Estado miembro deberá haber sometido las medidas que pretendan adoptarse a la Comisión para obtener su conformidad. Por otra parte ya se ha visto cómo las citadas medidas y condiciones o modalidades ya adoptadas por el Estado podrán mantenerse a condición de que sean compatibles con el Derecho Comunitario y conformes con la PCP. Por lo demás, esa capacidad del Estado de dictar medidas propias rige también en materia de acuicultura y marisqueo, no quedando éste por lo que resta obligado a someter a la Comisión las medidas que se vayan a tomar.

En aquellos casos en que el Estado pueda adoptar medidas técnicas nacionales respecto de sus propios pescadores que vayan más allá de las exigencias mínimas establecidas en el reglamento 171/83 y que tiendan a asegurar una mejor gestión o una mejor utilización de las cuotas o que afecten a especies no sometidas a cuotas o especies para las que dicho reglamento no prevé medidas específicas, las Comunidades Autónomas podrían también disponer tales medidas en su propio marco competencial.

ANEXO

Competencias relativas a la pesca correspondientes a las distintas Comunidades autónomas (*):

C.A. PAÍS VASCO:

Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca, fluvial y lacustre (art. 10.10). Competencia exclusiva.
Cofradías de pescadores (art. 10.21). Competencia exclusiva.
Ordenación del litoral (art. 10.31). Competencia exclusiva.
Ordenamiento del sector pesquero del País Vasco (art. 11.1,c). Competencia de desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio en la legislación básica del Estado.

C.A. CATALUÑA:

Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre (art. 9.17). Competencia exclusiva.
Ordenación del Sector Pesquero (art. 10.7). Competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca.

C.A. GALICIA:

Pesca en las rías, y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre (art. 27.15).
Cofradías de Pescadores, sin perjuicio de lo que dispone el art. 149 de la Constitución (art. 27.20). Competencia exclusiva.
Ordenación del Sector Pesquero (art. 28.6). Competencia de ejecución de la legislación del Estado.

C.A. ANDALUCÍA:

Pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial y lacustre (art. 13.18).
Cofradías de Pescadores (art. 16.16). Competencia exclusiva, sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de comercio exterior, prevista en el art. 149.1.10 de la Constitución. Todo ello en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado, reguladora de las Corporaciones de Derecho Público.
Ordenación de la pesca marítima (art. 13.1, a). (Competencia asumible transcurridos cinco años o lativo y ejecución en el marco de la regulación general del Estado.

C.A. ASTURIAS:

Pesca en aguas interiores, fluviales y lacustres, marisqueo, acuicultura, algicultura, así como cualquier forma de cultivo industrial. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades (art. 10,h). Competencia exclusiva, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución.
Ordenación de la pesca marítima (art. 13.1, a) Competencia asumible transcurridos cinco años o en virtud de Ley Orgánica de Delegación o Transferencia.

C.A. CANTABRIA:

Pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (art. 22.9). Competencia exclusiva.
Pesca fluvial (art. 22.9). Competencia exclusiva.
Ordenación de la pesca marítima (art. 25.1,f). Competencia asumible transcurridos cinco años o en virtud de Ley Orgánica de Delegación o Transferencia.

C.A. VALENCIANA:

Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre (art. 31.17). Competencia exclusiva.
Ordenación del Sector Pesquero (art. 32.7). Competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca.

C.A. ARAGÓN:

Pesca en aguas interiores, fluviales y lacustres, acuicultura y caza (art. 35.1.12). Competencia exclusiva, respetando, en todo caso, lo dispuesto en los artículos 140 y 149 de la Constitución.

C.A. CANARIAS:

Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de vigilancia de aguas interiores (art. 29.5). Competencia exclusiva.

Caza (art. 29.4). Competencia exclusiva.

Ordenación del Sector Pesquero (art. 34, A.1). Competencias legislativas y de ejecución, asumibles transcurridos cinco años o en virtud de Ley Orgánica de Delegación o Transferencia.

C.A. ISLAS BALEARES:

Pesca y actividades en aguas interiores, cría y recogida de marisco, acuicultura y caza (art. 10.18). Competencia exclusiva.

Ordenación de la pesca marítima (art. 11.6). Competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca.

Cofradías de Pescadores (art. 16.1.c). Competencias asumibles transcurridos cinco años o, en su virtud, Ley Orgánica de Delegación o Transferencia.

C.A. REGIÓN DE MURCIA:

Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, algicultura, así como el desarrollo de cualquier otro en forma de cultivo industrial. Caza y pesca fluvial. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen dichas actividades (art. 10.1, h). Competencia exclusiva.

Ordenación de la pesca marítima (art. 13.1,i). Competencia asumible transcurridos cinco años o en virtud de Ley Orgánica de Delegación o Transferencia.

(*) Fuente: BASSOLS COMA, M: *Código de los estatutos de autonomía de las Comunidades autónomas (Ordenación sistemática y comparada por Instituciones y Materias)*, Madrid, 1983, pp. 289-29.

- (1) Ver en este sentido PÉREZ GONZÁLEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades autónomas ante el orden internacional», en *Constitución, Comunidades autónomas y Derecho internacional* (Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, VI Jornadas, junio de 1981), Santiago de Compostela, 1982, pp. 23-24.
- (2) En relación con esta idea, propia de la concepción del «federalismo cooperativo» o «coordinado», consúltese, por referencia al orden constitucional español, el estudio preliminar de E. GARCÍA DE ENTERRÍA (pp. 11-32) en la obra colectiva de su dirección *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980.
- (3) RUILOBA SANTANA: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», en *La distribución de las competencias...*, cit., p. 417.
- (4) Ver, en cuanto a estos aspectos, PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: *op. cit.*, pp. 40-41, 60-62; y Peláez Marón, J.M.: «Las Comunidades autónomas ante el Orden comunitario europeo», en *Constitución*, cit., pp. 90 y ss.
- (5) Entre los Estatutos que incorporan cláusula de ejecución de acuerdos internacionales en sede autonómica están el vasco (art. 20.3), el catalán (art. 27.3), el andaluz (art. 23.2), el asturiano (art. 12.b), el canario (art. 37.2), el murciano (art. 12.2) y el aragonés (art. 40.2). Estos dos últimos extienden, con buena técnica, la facultad de ejecución a «los actos normativos de las Organizaciones internacionales». En cuanto a una Comunidad autónoma como la gallega, cuyo Estatuto adolece de la doble carencia de previsiones sobre la facultad de ejecución y el derecho de la Comunidad autónoma a ser informada sobre la celebración de tratados, vendría a presentarse en el Parlamento de Galicia una proposición de ley sobre «transferencia a Galicia de competencias en relación con la ejecución y la información en el marco de tratados y convenios internacionales», apoyada jurídicamente en el art. 36 del propio Estatuto gallego. Ver. B.O. Parlamento de Galicia, n° 92, de 28 de abril de 1983, pp. 1844-1845. La demanda —aún no debatida en el Pleno del Parlamento autonómico— nos parece justa, y la vía elegida, constitucionalmente correcta.
- (6) En relación con las distintas cuestiones suscitadas en torno al problema de la ejecución en sede autonómica de las disposiciones y actos normativos internacionales, pueden consultarse, entre otros, PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: *op. cit.*, pp. 50-62; PELÁEZ MARÓN: *op. cit.*, pp. 94-108 (por referencia al Derecho comunitario europeo); MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades autónomas*, I, Madrid, 1982, pp. 484-490 y *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid; REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, pp. 256-262.
- (7) Cfr. MUÑOZ MACHADO: *El ordenamiento jurídico...*, cit. p. 118.
- (8) *Op. cit.* p. 126. El propio autor apunta que, independientemente de la inserción de la cláusula de ejecución en los textos estatutarios, una vez que se produzca el ingreso de España en la Comunidad Europea, e igual que ocurrió en Italia, «va a ser difícil evitar que las competencias aplicativas no se generalicen» (*Derecho público...* cit., p. 483).
- (9) Cfr. PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: *op. cit.*, p. 60.
- (10) CHURCHILL, R.: «Revision of the EEC's Common Fisheries Policy-Part I», *European Law Review*, vol. 5, n° 1, 1980, p. 4.
Es cierto, con todo, que los reglamentos del Consejo 2141/70 y 101/76 (sobre la realización de una política común de estructuras en el sector de la pesca (ver *infra*, II. 2 C)) se fundamenta no sólo en los arts. 42 y 43 del TCEE, sino también en los preceptos invocados por el autor citado.
- (11) En este sentido, MARTINS RIBEIRO, M.E.: «Compétence communautaire et compétence nationale dans le secteur de la pêche», *Cahiers de Droit Européen*, 18, 1982, pp. 150-151.
- (12) Sentencia de 14 de julio de 1976, as. acs. 3-4 y 6-76, *Kramer, Recueil de la jurisprudence de la Cour*, considerandos 23 y 30.
Por lo demás, sobre las dificultades que ha venido planteando el artículo 102 del Acta de Adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en cuanto a la definición de las com-

- petencias comunitarias en materia de conservación de los recursos, y la posición de la jurisprudencia del TJC al respecto, ver igualmente el citado trabajo de MARTINS RIBEIRO, pp. 152 y ss.
- (13) No vamos a entrar aquí en el desarrollo de la política de la pesca seguida por la Comunidad hasta 1983, ni en los distintos problemas que la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros vino planteando en este campo. Puntos sobre los que ya existe una amplia bibliografía. Entre otros Trabajos ver: CHURCHILL, R.: *op. cit.*, pp. 3-94; DAILLIER, P.: «Les mesures techniques de conservation des ressources halieutiques applicables aux pêcheurs communautaires», *Annuaire de Droit Maritime et Aerien*, T.V, 1980, pp. 133-152; LEIGH, M.: *European Integration and the Common Fisheries Policy*, Londres, 1983; LEITA, F. y SCOVAZZI, T.: *Il regime della pesca nella Comunità Economica Europea*, Milán, 1979; MARTINS RIBEIRO: *op. cit.*, pp. 144-185; PEIROUX, E.: «Les incidences du nouveau droit de la mer sur le regime des peches des Neuf», *Revue Trimestrielle de Droit Europeen*, 1977-3, pp. 53-78.; YANDAIS, D.: «La Communauté et la pêche», *Cahiers de Droit Europeen*, 1978, pp. 158-201, y 1979, pp. 185-244.
- (14) Una de las vertientes de la PCP, que por el propio carácter de este trabajo no parece oportuno abordar en él, es la de las relaciones exteriores en materia de pesca. En relación con ella, pueden consultarse, entre otros, CHURCHILL, R.: «Revision of the EEC's Common Fisheries Policy-Part II», *European Law Review*, Vol. 5, n° 2, 1980, pp. 95-111; KOERS, A.W.: «The external authority of the EEC in regard to marine fisheries», *Common Market Law Review*, Vol. 14, 1977; LEIGH, M.: *op. cit.*, pp. 119-166; MESEGUER SANCHEZ, J.L.: «El Derecho comunitario y los derechos de pesca de terceros países. (Comentarios a la sentencia de 14 de octubre de 1980, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el asunto 812/79, sobre «Peche, droit des pays tiers»», *Revista de Instituciones Europeas*, 1981, n° 1, pp. 53-65; NITSCH, N.: «Les accords de pêche entre la Communauté et les états tiers», *Revue du Marché Commun*, n° 240, 1980, pp. 452-474; PASTOR RIDRUEJO, J.A.: «Relaciones pesqueras entre España y la Comunidad Económica Europea: La compatibilidad del régimen comunitario interino con los acuerdos particulares entre España y Francia (Comentarios a la sentencia del Tribunal comunitario de 8 de diciembre de 1981)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1982, n° 2, pp. 493-505.
- (15) Reglamento (CEE) n° 2142/70 del Consejo de 20 de octubre de 1970 sobre creación de una organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca, *Journal Officiel des Communautés Européennes (JOCE)*, L 236 de 27-10-70.
Reglamento (CEE) n° 100/76 del Consejo de 19 de enero de 1976 sobre creación de una organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca, *JOCE*, L 20 de 28-1-76.
Reglamento (CEE) n° 3443/80 del Consejo de 22 de diciembre de 1980, *JOCE*, L 359 de 31-12-80.
- (16) Reglamento (CEE) n° 3796/81 del Consejo de 29 de diciembre de 1981 sobre organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca, *JOCE*, L 379 de 31-12-81.
- (17) Reglamento (CEE) n° 3140/82 del Consejo de 22 de noviembre de 1982 relativo a la concesión y la financiación de ayudas otorgadas por los Estados miembros a las organizaciones de productores en el sector de los productos de la pesca, *JOCE*, L 331 de 26-11-82.
En la medida en que el montante máximo de las ayudas que un Estado podrá conceder a una organización de productores para su constitución y funcionamiento habrá de calcularse en función del montante de los gastos de gestión (de acuerdo con el art. 6.2 del reglamento 3796/81 y con el art. 8 del reglamento 3140/82), la Comisión, en su reglamento (CEE) n° 1452/83 de 6 de junio de 1983 (*JOCE*, L 149 de 7-6-83), procedería a definir, especificándolos, dichos gastos.
- (17b) A fin de asegurar, con motivo de las peticiones de financiación por la Comunidad de las ayudas otorgadas por los Estados miembros a sus organizaciones de productores, que tales ayudas resulten conformes con las condiciones recogidas en el reglamento 3140/82 del Consejo, el reglamento (CEE) n° 671/84, aprobado por la Comisión el 15 de marzo de 1984 (*JOCE*, L 73 de 16-3-84), relaciona el conjunto de datos e informaciones que deberá contener toda petición de financiación, disponiendo que los Estados miembros comuniquen además, con motivo de su primera petición, los textos de las disposiciones administrativas, así como cualesquiera otros documentos relativos a la puesta en práctica de las acciones de ayuda acometidas por el Estado. Según el propio reglamento, los Estados miembros tendrán también a disposición de la Comisión, durante un período de tres años, el conjunto de las piezas justificativas con base en las cuales se hubieran decidido las ayudas previstas en el art. 6 del reglamento 3796/81.
- (18) *JOCE*, C 28 de 3-2-83. Esta resolución se basa en distintas propuestas de la Comisión sobre política estructural de la pesca como las contenidas en la comunicación al Consejo de 22 de julio de 1980 (*JOCE*, C 243 de 22-9-80).
- (19) Ver, sobre la puesta en marcha de todas estas acciones, *infra* epígrafa c) de este mismo aptdo II. C)
- (20) Reglamento (CEE) n° 2141/70 del Consejo de 20 de octubre de 1970 sobre la realización de una política común de estructuras en el sector de la pesca, *JOCE*, L 236 DE 27-10-70.
Reglamento (CEE) n° 101/76 del Consejo de 19 de enero de 1976 sobre la realización de una política común de estructuras en el sector de la pesca, *JOCE*, L 20 de 28-1-76.
- (21) *JOCE*, L 94 de 28-4-70 y *JOCE*, L 367 de 31-12-80.
- (22) En el marco de este reglamento, la Comisión decidiría el 28 de julio de 1983 financiar 370 proyectos de construcción y 595 proyectos de modernización de barcos pesqueros, así como 34 proyectos de construcción de instalaciones de acuicultura (*JOCE* C 294 de 31-10-83). Como complemento de esta decisión acordaría el 22 de noviembre del mismo año financiar 18 proyectos de construcción y 9 proyectos de modernización de barcos de pesca, así como 2 proyectos de instalaciones de acuicultura en Italia e Irlanda (*Boletín de las Comunidades Europeas*, 11-1983, punto 2.1.161).
- (23) Reglamento (CEE) n° 355/77 del Consejo de 15 de febrero de 1977 relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación de los productos agrícolas (*JOCE*, L 51 de 23-2-77). En el marco de este reglamento, la Comisión decidiría el 20 de diciembre de 1983 una ayuda del FEOGA, sección «orientación», para financiar (segunda serie 1983) 32 proyectos de inversión, de los cuales 26 están financiados por créditos generales, 1 por créditos destinados específicamente a regiones mediterráneas y 5 por créditos destinados a las regiones del Oeste de Irlanda. Ver *Boletín de las Comunidades Europeas*, 12-1983, punto 2.1.181.
- (24) Directiva del Consejo de 4 de octubre de 1983 (83/515/CEE). *JOCE*, L 290 de 22-1-83.
- (25) Para el cálculo de esta prima de inmovilización y del tiempo mínimo durante el cual debe prolongarse el paro temporal, ver los apartados 2, 3 y 4 del art. 3 de la directiva.
- (26) De conformidad con el art. 1.2 de la directiva, la Comunidad podrá participar en los gastos efectuados por los Estados miembros a título de ayuda con vistas a la adaptación de las capacidades de producción de las flotas.
- (27) De acuerdo con el art. 7.2, los Estados miembros comunicarán a la Comisión, en el momento de su adopción, las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas que dicten a partir de la citada decisión de la Comisión.
- (28) Según se apunta expresamente en los considerandos de la directiva, la acción de participación financiera de la Comunidad reviste un carácter específico, no pudiendo por ello ser asimilada a las acciones comunes previstas en el marco del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), sección «orientación».
A los efectos del reembolso comunitario, sólo son elegibles los gastos de los Estados miembros que resulten de ayudas cuya decisión de concesión se produzca durante un período de tres años a partir de la fecha de entrada en vigor de la directiva (art. 9.2). Las peticiones de reembolso se referirán a los gastos efectuados por los Estados miembros durante el transcurso de un año, y serán presentadas a la Comisión antes del 1 de junio del año siguiente (art. 10). Dentro del límite de los créditos inscritos a este efecto en el presupuesto, la Comunidad reembolsará a los Estados miembros el 50% de los gastos elegibles (art. 9.4).
[Con base en esta directiva, la Comisión aprobaría sucesivamente, a lo largo del primer semestre de 1984, sendos proyectos de medidas para la reducción temporal o definitiva de las capacidades de producción en el sector pesquero presentadas por Dinamarca (*JOCE*, L 64 de 6-3-84), Bélgica (*JOCE*, L 131 de 17-5-84) y la República de Alemania (*JOCE*, L 196 de 26-7-84).].
- (29) *JOCE*, L 290 de 22-10-83.
- (30) Tales especies y zonas serán determinadas por la Comisión una vez que el Comité permanente de estructuras de la pesca haya emitido su dictamen de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 16 del propio reglamento (art. 2.2).
- (31) Cfr. el art. 2.1.a) en relación con el considerando 5°.
- (32) De acuerdo con el art. 3.1, los Estados miembros que decidan poner en práctica acciones de este tipo transmitirán a la Comisión un esquema previsorio en el que se contengan las informaciones siguientes: una descripción detallada de las operaciones de reorientación a realizar, principalmente de su duración y de las zonas y tipos de barcos afectados; las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas previstas para la realización de estas operaciones; una estimación de los gastos correspondientes a cada una de las operaciones; y las ventajas que se espera obtener para el sector de la pesca.
- (33) Para el cálculo de esta prima, ver art. 4.2.
- (34) Para poder beneficiarse de la participación financiera estatal y en concreto de la prima de reorientación, tales campañas deberán referirse a barcos de pesca que tengan un largo superior a veinticuatro metros, tener una duración mínima de treinta días de pesca por año a realizar en uno o varios viajes, y prever la presencia a bordo de uno o varios observadores o, en caso de imposibilidad, la participación de un observador científico en la preparación del viaje y en la explotación de los resultados obtenidos (art. 6).
Para cada campaña que se haya beneficiado de un tal régimen financiero, el Estado miembro impli-

cado transmitirá un informe a la Comisión en el que se incluirán datos relativos al resultado técnico de la campaña, principalmente a los métodos de pesca utilizados, a las especies capturadas, al resultado económico de la campaña y a cualquier otra información recogida por los observadores. Una vez examinado dicho informe, la Comisión lo pondrá a disposición de los demás Estados miembros (art. 8).

- (35) El montante de esta prima estará limitado a 25 Ecus por tonelada de registro bruto y por un período de tres meses consecutivos para la transferencia de barcos a título temporal, y a 400 Ecus por tonelada de registro bruto para las trescientas primeras toneladas y 200 Ecus por tonelada de registro bruto para cada tonelada suplementaria para la transferencia de barcos a título definitivo (art. 9 *in fine*).
- (36) Sobre los elementos técnicos y las condiciones que debe reunir este plan, ver el art. 10.1 y el Anexo del reglamento.
La concesión de la referida prima de cooperación estará, por lo demás, supeditada a que el beneficiario se comprometa no sólo a no ejercer con los barcos afectados, durante los períodos de transferencia previstos en el contrato, ninguna actividad de pesca en las zonas de 200 millas situadas frente a las costas de los Estados miembros, sino también a excluir del registro de matriculación de los barcos de pesca a todo buque que haya sido objeto de una transferencia definitiva a las empresas comunes constituidas bajo la forma de sociedad de capitales (art. 10.2).
Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que los barcos que han sido objeto de una transferencia definitiva a las empresas comunes constituidas bajo la mencionada forma de sociedad de capitales sean definitivamente excluidos del ejercicio de la pesca en las aguas de la Comunidad (art. 10.3); no pudiendo tales barcos beneficiarse de la prima de paro definitivo prevista en el art. 5 de la citada directiva 83/115 del Consejo.
- (37) Las peticiones de reembolso se referirán a los gastos efectuados en el transcurso de un año por los Estados miembros y serán presentadas antes del 1 de junio del año siguiente a la Comisión, la cual adoptará una decisión sobre las mismas previa consulta al Comité permanente de estructuras de la pesca (art. 12.1.2).
- (38) Ver *supra* nota 22 por referencia al reglamento 31/83.
- (39) *JOCE*, L 290 de 22-10-83. Este reglamento viene a enmarcarse en los objetivos definidos en el art. 9.1 del reglamento 101/76 sobre la realización de una política común de estructuras en el sector de la pesca así como en la resolución de 25 de enero de 1983 concerniente a la adaptación de las capacidades y el mejoramiento de la productividad del sector de la pesca.
- (40) Como queda visto más arriba, el art. 9.2 del reglamento 101/76 abre la posibilidad de llevar a cabo acciones comunes orientadas a satisfacer los objetivos señalados en el apartado 1 del propio precepto; acciones susceptibles de ser financiadas por el FEOGA de acuerdo con el reglamento 729/70 modificado por el reglamento 3509/80.
- (41) Para poder beneficiarse del concurso del Fondo, los proyectos del primer tipo deberán referirse a barcos de pesca que tengan un largo comprendido entre 9 y 33 metros; los proyectos de acuicultura deberán, por su parte, tener una capacidad suficiente para asegurar una explotación duradera con fines comerciales; y los proyectos relativos a estructuras artificiales deberán, en fin, implicar la instalación de elementos fijos o móviles destinados a delimitar las zonas protegidas y a crear el sustrato sobre el cual podrá desarrollarse una repoblación de peces, crustáceos o moluscos, teniendo, por lo demás, que ajustarse estos elementos a un modelo aceptado por las autoridades competentes del Estado miembro interesado (art. 9).
Sobre otras condiciones que habrán de cumplir los referidos proyectos y que deberán ser aseguradas por los Estados miembros, ver el art. 10 del propio reglamento.
- (42) Art. 11.1.a) y b).
- (43) Art. 11.1.c). En la apreciación de los distintos proyectos, la Comisión tendrá igualmente en cuenta otros elementos como la diversificación de la actividad económica por la captura o cría de ciertas especies de peces, crustáceos o moluscos, las condiciones de trabajo y de vida a bordo —principalmente referidas a la seguridad de los trabajadores— la adhesión del beneficiario a una organización de productores, la exigencia de protección del medio ambiente y el interés de los consumidores (art. 11.2).
- (44) Ver arts. 3 (primer párrafo) y 8.1.a). El «programa de orientación plurianual» se define en el art. 2 como «un conjunto de objetivos abastecidos de un inventario de medios destinados a su realización, tendentes, en un Estado miembros, a la reestructuración, modernización y desarrollo de ciertas flotas de pesca así como el desarrollo de la acuicultura».
Por lo demás, y como se dispone en el propio art. 8.1 del reglamento, los proyectos mencionados, para poder ser objeto de financiación por el FEOGA, además de inscribirse en los programas, deberán ofrecer una garantía suficiente en cuanto a su rentabilidad y contribuir al efecto económico duradero de la mejora de la estructura perseguida por dichos programas.
- (45) Art. 5.1. Una vez transmitidos por los Estados miembros los programas de orientación plurianuales,

la Comisión examinará si éstos pueden constituir el marco en el cual se presentan los proyectos susceptibles de beneficiarse de la participación financiera de la Comunidad (art. 5.2). En un plazo de seis meses a contar desde la remisión del programa, la Comisión decidirá, de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 21, su aprobación (art. 5.3); debiendo cada programa aprobado ser objeto de un reexamen anual de conformidad con las previsiones contenidas en el art. 6.

- En cuanto a los proyectos relativos a la construcción de estructuras artificiales, se exige únicamente que, al objeto de informar a la Comisión, los Estados miembros interesados elaboren un esquema descriptivo de las inversiones a realizar indicando los plazos proyectados para la realización de éstas así como una estimación de los gastos correspondientes (art. 7).
- (46) Art. 3 (segundo párrafo). Sobre los datos que deben contener los programas de orientación plurianuales, ver art. 4 del reglamento.
- (47) Cfr. a este respecto el considerando 10° del reglamento y en el mismo sentido el art. 12.1, en el que se dispone que las peticiones del concurso del Fondo deberán presentarse a través del Estado miembro interesado. Sobre los datos que deben reunir las peticiones y su forma de presentación, ver el reglamento (CEE) n° 3166/83 de la Comisión de 26 de octubre de 1983 relativo a las peticiones de concurso del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección «orientación», para proyectos de inversión en el sector de la pesca y de la acuicultura (*JOCE*, L 316 de 15-11-83).
- (48) Se dispone, igualmente, que los proyectos relativos a la construcción de estructuras artificiales destinados a facilitar la repoblación haliéutica de zonas costeras mediterráneas deben ser objeto de un grado mayor de participación por parte del Fondo dada la importancia de la inversión por relación al beneficio que reporta, a corto plazo, a las colectividades que viven de la pesca (considerando 13°). En estos casos, el concurso del Fondo podrá alcanzar hasta el 50% de la inversión, debiendo la participación del beneficiario ser al menos del 5% (art. 15.3.b)).
- (49) Con el fin de asegurar que los beneficiarios de una ayuda respeten las condiciones en virtud de las cuales se ha producido el concurso del Fondo, se prevé un procedimiento de control por el cual, durante el tiempo en que tenga lugar la intervención del Fondo, la autoridad o el organismo designado al efecto por el Estado miembro transmitirá a la Comisión, cuando ésta lo demande, todas las piezas justificativas y otros documentos a través de los cuales se pueda comprobar que las condiciones —financieras o de cualquier otra índole— impuestas para cada proyecto se cumplan; pudiendo la Comisión, en ciertos supuestos, suspender, reducir o retirar el concurso del Fondo (art. 18.2). Para cada proyecto que se haya beneficiado de la ayuda del Fondo, el beneficiario transmitirá también a la Comisión, a través del Estado miembro, un informe sobre los resultados del proyecto y principalmente sobre los resultados financieros (art. 19.1).
[En el reglamento (CEE) n° 378/84 de la Comisión de 13 de febrero de 1984 relativo a las modalidades de ejecución de las decisiones de concurso para proyectos concernientes a la reestructuración, modernización y desarrollo del sector de la pesca y al desarrollo del sector de la acuicultura (*JOCE*, L 46 de 16-2-84), se regula detalladamente el papel de la autoridad y organismo encargado de transmitir las piezas justificativas y del organismo intermediario para el pago.]
[De acuerdo con la acción común prevista en el reglamento 2908/83 que hemos analizado, la Comisión decidiría el 12 de junio de 1984 financiar 166 proyectos de construcción de nuevos barcos, 251 proyectos para la modernización de barcos de pesca en actividad, 32 proyectos para instalaciones de acuicultura y 2 proyectos para la construcción de estructuras artificiales, por un total global de aproximadamente 35 millones de Ecus. Ver *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1984, punto 2.1.123.]
- (50) *JOCE*, C 255 de 28-10-76.
- (51) *JOCE*, C 105 de 7-5-81.
- (52) De hecho, y aunque desde el 1 de enero de 1979 la conservación de los recursos pesqueros venía a ser de la exclusiva competencia de la Comisión en virtud del art. 102 del Acta de Adhesión de 1971, al no haber podido la CEE adoptar un régimen de conservación global —lo que no ocurriría hasta enero de 1983—, se siguió reconociendo el derecho de aplicar medidas nacionales, con el deber, no obstante, de hacerlo en el interés colectivo (deber que la Comisión podía exigir a los Estados). Tal derecho y el correspondiente deber tendrían su fuente, según la jurisprudencia comunitaria, en los arts. 5 (deber de cooperación de los Estados miembros) y 155 (derecho y obligación de control de la Comisión) del TCEE.
Sobre el conjunto de medidas interinas dictadas por el Consejo y la Comisión desde 1976 en materia de conservación y gestión de los recursos pesqueros, ver *supra* nota 13 (en la que se contiene una bibliografía de trabajos al respecto).
- (53) Reglamento (CEE) n° 170/83 del Consejo de 25 de enero de 1983 por el que se instituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (*JOCE* L 24 de 27-1-83).
- (54) Los criterios en función de los cuales ha de fijarse ese total admisible de capturas por stock o grupo de stocks (TAC) no son definidos en el art. 3 del reglamento, habiendo de deducirse los mismos

de la vaga formulación contenida en el art. 1 del propio reglamento y de las consideraciones formuladas al respecto, aunque con carácter provisional, en una comunicación de la Comisión al Consejo de 21 de noviembre de 1979 sobre los objetivos de conservación y gestión de la política común de pesca (COM (79) 687 de 21 de noviembre de 1979). Ver en este sentido BOOSS, D.: «La politique commune de la pêche: quelques aspects juridiques»; *Revue du Marché Commun*, n° 269, 1983, p. 407. Hay que tener en cuenta, por lo demás que la fijación de un TAC puede depender de dos o más autoridades diferentes cuando se trata de stocks comunes —esto es, constituidos por poblaciones que se encuentren dentro de las zonas comunitarias y de zonas de terceros Estados vecinos—, en cuyo caso la correspondiente gestión ha de realizarse en común por las distintas partes interesadas (según se prevé en general por el art. 63 de la Convención sobre el Derecho del Mar aprobada en 1982 en el seno de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar), como en el caso de la Comunidad y Noruega para la mayor parte de los stocks del Mar del Norte. En este sentido, en el acuerdo-marco noruego-comunitario de 1980 se dispone que anualmente las dos Partes contratantes fijarán el TAC para los stocks comunes y la parte disponible para cada uno de ellos, así como, en su caso, la parte de los stocks autónomos (propios) puestos a disposición de la otra Parte (JOCE, L 226 de 29-8-80).

Considerando todo lo anterior, es de advertir cómo en el Anexo I del reglamento 172/83 se procede a fijar no sólo los totales admisibles de capturas (TAC) sino también la parte de éstos disponible para la Comunidad (JOCE, L 24 de 27-1-83); parte que, según el art. 3 del ya citado reglamento 170/83, se verá aumentada por el total de capturas obtenidas por la Comunidad fuera de las aguas comunitarias.

En este mismo orden de medidas cuantitativas, se prevé también que para aquellas especies que, siendo biológicamente sensibles por las características de su explotación, presentan un interés especial (especies definidas en relación con su localización en las regiones a las que se refiere el Anexo II del reglamento 170/83 —«Shetland Area»—), las actividades de pesca se llevarán a cabo de acuerdo con un sistema de licencias administrado por la Comisión en nombre de la Comunidad (art. 7.1 del propio reglamento 170/83).

- (55) En este precepto no se contiene una referencia expresa al sistema de cuotas, siendo en el Anexo II del ya citado reglamento donde se alude directamente a dicho sistema.
- (56) Ver en este sentido el considerando 2° del reglamento 172/83.
- (57) Cfr. al respecto los considerandos 5° y 6° del reglamento 170/83 y los considerandos 3° y 4° del reglamento 172/83. La no aplicación del sistema de reparto de cuotas podría resultar acorde con los principios generales del TCEE (igualdad de las condiciones de acceso), pero no con los criterios ya sentados por el Consejo en el Anexo VII de la ya citada «resolución de La Haya» y en su declaración de 30 de mayo de 1980 (JOCE, C 158 de 27-6-80) y recogidos en los ya aludidos considerandos.
- (58) En este sentido, BOOSS: *op. cit.*, p. 408.
- (59) *Loc. cit.* Según el propio BOOSS, una interpretación razonable de la estabilidad relativa implica que en caso de infrautilización permanente de ciertas cuotas por un Estado miembro una parte de éstas debería retribuirse en el futuro a otros Estados miembros (p. 409), contribuyéndose así a resolver una indeseable congelación (*freezing*) de cuotas, frente a la que, por lo demás, el art. 5.1. del propio reglamento 170/83 prevé la posibilidad de un intercambio de todas o parte de las cuotas para una especie o grupo de especies que les hubieran sido atribuidas.
- (60) Cfr., BOOSS, *op. cit.*, p. 409.
- (61) De acuerdo con el art. 6.1. las actividades de pesca cubiertas por el régimen establecido en el párrafo 1 del mismo precepto se someterán a las modalidades previstas en el Anexo 1 del Reglamento, el cual fija para cada uno de los Estados miembros las zonas geográficas de las bandas costeras de los demás Estados miembros donde estas actividades pueden ser ejercidas así como las especies cuya explotación podrá realizarse. Sobre el tema de las zonas reservadas pueden consultarse, entre otros, los trabajos siguientes: BOOS, *op. cit.*, pp. 410-411; LEIGH, *op. cit.*, pp. 80-88; SACK, «La nouvelle politique commune de la pêche», *Cahiers de Droit Europeen*, 1983, pp. 445-447.
- (62) Reglamento (CEE) n° 171/83 del Consejo de 25 de enero de 1983 previendo ciertas medidas técnicas de conservación de los recursos de la pesca, JOCE, L 24 de 27-1-83.
- (63) COM (83) 215 de 11 de mayo de 1983.
- (64) Cfr. BOOSS, *op. cit.*, pp. 412-413.
- (65) *Loc. cit.*
- (66) Sobre el conjunto de medidas que, en orden a procurar la conservación y gestión de los recursos vivos del mar, podrán adoptar unilateralmente los Estados miembros de acuerdo con los art. 19 y 20 del Reglamento 171/83, ver *Bol. CE.*, 9-1983, puntos 2.1.117 a 2.1.122; 18-1983, puntos 2.1.152 y 2.1.153; y 11-1983, punto 2.1.154.
- (67) Ver al respecto el art. 10 del ya citado Reglamento 170/83.
- (68) Reglamento (CEE) n° 2057/83 del Consejo de 29 de junio de 1982 estableciendo ciertas medidas

de control respecto a las actividades de pesca ejercidas por los barcos de los Estados miembros, JOCE, L 220 de 29-7-82. Con el fin de ajustar al procedimiento previsto en el art. 14 del Reglamento 170/83 las modalidades de aplicación de los arts. 3 a 10 del Reglamento 2057/82, éste resultaría modificado por el Reglamento (CEE) n° 1729/83 del Consejo de 20 de junio de 1983, JOCE, L 169 de 28-6-83.

- (69) Cfr. BOOSS, *op. cit.*, p. 414.
- (70) *Loc. cit.*
- (71) COM (80) 882.
- (72) Sobre las medidas de control contenidas en el Reglamento 2057/82, ver SACK, *op. cit.*, 447-449.
- (73) Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, 3ª ed., Madrid, 1980, p. 282. Ver asimismo MUÑOZ MACHADO, F.: *El ordenamiento jurídico de la Comunidad europea y la constitución española*, Madrid, 1980, p. 126.
- (74) Ver al respecto *supra* aptdo. 1.2.
- (75) Ver en *Anexo* el cuadro general sobre las competencias relativas a la pesca correspondientes a las distintas Comunidades Autónomas.
- (76) Ver, entre otros Estatutos de autonomía: art. 10.27 del Estatuto Vasco; art. 12.5 del Estatuto catalán; art. 30.4 del Estatuto gallego; art. 18.6 del Estatuto andaluz; y art. 33.c del Estatuto canario.
- (77) Ver, entre otros Estatutos de autonomía, art. 30.1 del Estatuto gallego y art. 18.1 del Estatuto andaluz.
- (78) Cfr. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades autónomas*, *cit.*, p. 545.
- (79) Real Decreto 1634/80, de 31 de julio, sobre transferencia a la Junta de Galicia de competencias de la Administración del Estado en materia de trabajo, industria, comercio, sanidad, cultura y pesca (BOE n° 191 de 9 de agosto de 1980).
- (80) Ver arts. 24 y 25 del ya citado R.D. 1634/80, y R.D. 2266/1982, de 24 de julio, sobre transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de disciplina del mercado (BOE n° 221, de 15 de septiembre de 1982).
- (81) Ver art. 23.3. del ya citado R.D. 1634/80.
- (82) R.D. 3318/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Agricultura y Pesca (BOE n° 291, de 4 de diciembre de 1982).
- (83) Decreto 169/1982, de 15 de diciembre, sobre asunción de transferencias en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y cofradías de pescadores y su asignación a la Consellería de Pesca (Diario Oficial de Galicia, Año II, n° 10, de 12 de febrero de 1983).
- (84) RUILOBA SANTANA, E.: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», *cit.*, p. 459.
- (85) Ver, entre otros Estatutos de autonomía, el art. 30.1.7 del Estatuto de Galicia, y el art. 18.1.7ª del Estatuto de Andalucía. En el marco de los planes de reestructuración del sector pesquero desarrollados por el Estado, hasta el presente, destacan, el R.D. n° 2210/81, de 20 de agosto, sobre renovación y modernización de la flota y reconversión de las de arrastre de fresco que faenan en aguas de la Comunidad Económica Europea y Marruecos (BOE de 30 de septiembre de 1981), y el R.D. n° 3240/1983 de 21 de diciembre, sobre construcción, modernización y reconversión de la flota pesquera (BOE de 31 de diciembre de 1981).
- (86) Art. 27.a) y f) del ya citado R.D. 1634/80 sobre transferencias a la Junta de Galicia de competencias de la Administración del Estado en materia de trabajo, industria, comercio, sanidad, cultura y pesca.
- (87) Decreto de 14 de noviembre de 1980 sobre distribución entre los órganos de la Junta de Galicia y de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de las competencias transferidas por la Administración Central del Estado en materia de Industria y Comercio (BOE, n° 32, de 6 de febrero de 1981).
- (88) Así, art. 10.1.7 del Estatuto catalán, 11.1.c) del Estatuto vasco y 28.5 del Estatuto gallego. Ver *Anexo*.
- (89) BOE, n° 232, de 28 de septiembre de 1982. [Igualmente han sido transferidas tal tipo de competencias a Cataluña por R.D. 655/1984, de 8 de febrero (BOE de 4 de abril de 1984).]
- (90) BOE, n° 92, de 16 de abril de 1980.
- (91) Orden de 8 de junio de 1981 por la que se ordena la actividad pesquera de la flota bacaladera (BOE, n° 156, de 1 de julio de 1981), y Orden de 12 de junio de 1981 por la que se ordena la actividad pesquera de las flotas de altura y gran altura que operan dentro de los límites geográficos de la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (NEAFC) (BOE, n° 157, de 2 de julio de 1981).
- (92) Ver, art. 148.1.11ª de la Constitución y disposiciones estatutarias recogidas en el Anexo.
- (93) Ver *supra* nota 82.
- (94) BOE n° 115 de 14 de mayo de 1981.
- (95) Entre tales funciones destaca el otorgar concesiones de acuerdo con la legislación básica del Estado y autorizaciones para: la explotación de algas, moluscos y crustáceos, establecimientos marisqueos y de cultivos marinos; la instalación de parques, viveros flotantes, cetáreas, instalaciones depuradoras de moluscos y demás establecimientos marisqueos y de cultivos marinos; y el ejercicio de la actividad extractiva en general.

- (96) Ley 53/1982, de 13 de julio, sobre infracciones en materia de pesca por buques extranjeros en aguas bajo jurisdicción española y por sus buques españoles cualesquiera sean el ámbito de su comisión y sus sanciones (art. 9) (BOE, n° 181, de 30 de julio de 1982).
- (97) Cfr. el R.D. 3318/1982 citado *supra* nota 82.
- (98) RUILOBA SANTANA, E., *op. cit.*, p. 417.
- (99) Ver al respecto *supra* notas 5 y 6. Las facultades de desarrollo normativo que corresponden también a las Comunidades autónomas no parece que puedan llegar a plantear problemas, por estar estructurada la política común de pesca con base, sobre todo, en reglamentos del Consejo que por su alcance general, en eficacia directa y su regulación detallada apenas dejan lugar para un desarrollo legislativo interno (si bien este no queda del todo descartado). Ver en este sentido *supra* aptdo. 1.2.
- (100) Ver *supra* nota 16.
- (101) Art. 4.5. del ya citado Reglamento 3796/81.
- (102) VARELA LAFUENTE, M y BODELÓN ALONSO, M.: «El sector pesquero en Galicia, análisis y perspectivas», *Información comercial española*, n° 602, octubre, 1983, p. 47. Durante la conferencia negociadora para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, la delegación española ha hecho constar «el esfuerzo realizado y que está realizando la Administración española materia de normalización de productos de la pesca, contemplado siempre bajo un prisma comunitario y en una perspectiva de adhesión», de ahí que España esté «en disposición de aplicar desde la fecha de la adhesión la reglamentación comunitaria referente a la normalización de productos de la pesca» (Doc. CONF-E/80/83, pfs. 37 y 38).
- (103) Cfr. VARELA LAFUENTE, M. y BODELÓN ALONSO, M., *op. cit.*, p. 47. Durante la Conferencia negociadora para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, la Comunidad ha declarado que «la réglementation existante en Espagne, en matière de fixation des prix de certaines especes et plus encore de contrôle des échanges, n'est pas compatible avec les mécanismes prévus par l'organisation de marché ayant notamment pour objet d'assurer un revenu équitable aux producteurs et d'organiser entre eux la concurrence» (Doc. CONF-E/61/83, p. 28).
- (104) Ver, entre otros Estatutos de autonomía, art. 27.5 del Estatuto catalán, art. 20.5 del Estatuto vasco; y art. 23.1 del Estatuto andaluz.
- (105) Ver a este respecto *supra* aptdo. 1.2.
- (106) Ver art. 5 del Reglamento 3976/81 sobre organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca, citado *supra* nota 16.
- (107) Ver la declaración de la delegación española sobre pesca de 18 de octubre de 1983 en Doc. CONF-E/80/83, pfo. 39.
- (108) En esta misma declaración de 18 de octubre de 1983, la delegación española añadiría que «en el supuesto de que la Comunidad estuviese dispuesta a aplicar las ayudas... con anterioridad a la fecha de adhesión, España adaptaría sus organizaciones de productores a la normativa comunitaria de modo que dicha adaptación quedase completada para la fecha de adhesión».
- (109) Ver el ya citado (*supra* nota 82) R.D. 3318/1982 sobre traspaso de funciones y servicios en materia de agricultura y pesca.
- (110) Ver *supra* notas 16 y 17.
- (111) De acuerdo con el art. 26 del ya citado Reglamento 3796/81 la participación financiera del FEOGA puede ascender hasta el 50% del montante de la ayuda.
- (112) Ver art. 6 del ya citado Regl. 3796/81, y art. 8.1 *in fine* del también citado Regl. 3140/82.
- (113) Ver *supra* nota 17.
- (114) Cfr. VARELA LAFUENTE, M., y BODELÓN ALONSO, M., *op. cit.*, p. 47. Sobre la incidencia que para el sector pesquero español tendrá la aplicación de la normativa comunitaria sobre organizaciones de productores, ver también un estudio de la Sociedad Cooperativa de Armadores de Pesca del Puerto de Vigo sobre «Los puertos pesqueros: modernizar instalaciones y reducir costos ante la entrada en el Mercado Común», *Industrias pesqueras*, n° 1380, 1984, pp. 11-13.
- (115) Ver *supra* aptado. II.C.a) y b).
- (116) Ver art. 8 del ya citado (*supra* nota). Reglamento 101/76 sobre política común de estructuras en el sector de la pesca.
- (117) Ver *supra* aptdo. II.C.c).
- (118) Ver *supra* nota 39.
- (119) Las Comunidades autónomas podrían igualmente, constituir los organismos —designados por el Estado— a través de los cuales se efectuarían los desembolsos comunitarios, de acuerdo con lo previsto en el art. 18.1 del ya citado Reglamento 2908/83; organismos que se encargan de transmitir a la Comisión, a requerimiento de ésta, cualesquiera piezas justificativas o documentos tendientes a establecer que las condiciones financieras u otras impuestas para cada proyecto se cumplen (art. 18.2).
- (120) Ver *supra* aptdo. II.D.b).

(121) *Id.*

(122) Por lo que se refiere al acceso de la flota española a las zonas reservadas de otros Estados miembros, la delegación española, en el marco de la Conferencia negociadora para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, declararía, tras aceptar «las derogaciones temporales introducidas sobre el establecimiento de zonas de hasta 12 millas reservadas a las poblaciones locales de los Estados miembros» que mantiene «su posición en lo que se refiere a la vigencia de los derechos particulares de pesca de España dentro de las 12 millas de aguas jurisdiccionales de los actuales Estados miembros, derechos amparados por instrumentos internacionales anteriores a la definición de la Política Común de Pesca y a los cuales España no haya renunciado de manera expresa» (Doc. CONF-E/80/83, pfo. 18). Posición frente a la cual la Comunidad ha venido manteniendo que «l'acquis communautaire existant en matière d'accès aux ressources de pêche ne permet d'envisager la reprise par l'Espagne de ses activités antérieures dans la zone de pêche de la Communauté, activités exercées dans un contexte international juridiquement perime» (Doc CONF-E/61/83, p. 10).

(123) Ver *supra* aptdo. II, D.c).

(*) Profesores de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago.

**Competencias de la Comunidad Europea
y de las Comunidades Autónomas
en materia de política agraria.**

Enric Argullol Murgadas

I. Introducción

II. El mercado común agrícola.

III. Las entidades dotadas de autonomía política y la Comunidad Europea en el Derecho Comparado.

IV. Los datos del ordenamiento español.

V. La posición de las Comunidades Autónomas respecto del ordenamiento comunitario en el ámbito de la agricultura.

Nota bibliográfica.

I. INTRODUCCIÓN

1. Uno de los aspectos esenciales de la acción comunitaria ha sido la progresiva conformación de un mercado común agrícola con el apoyo imprescindible de una política agraria común. Hoy en este aspecto la organización comunitaria se encuentra en una encrucijada ya que en los últimos tiempos se debaten, sin que se convenza una solución alternativa, las coordenadas de la política agraria cuya anterior formulación entró en crisis especialmente como consecuencia de los costes financieros derivados de la misma. Sirva a este respecto de ilustración este dato: de 1974 a 1979 los gastos de sostenimiento de precios agrícolas han crecido a un ritmo anual del 23%, lo que representa el doble del crecimiento de los recursos propios de la CEE y en 1983, después de unos años en los que el aumento fue menor, se prevé que el índice alcance el 30%.

Para hacer frente a esta situación el Consejo europeo celebrado en Stuttgart el 18 de junio de 1983 decidió emprender una profunda revisión de la política agraria común. En este sentido, se ha planteado la necesidad de adaptar la política tradicional de precios garantizados, dada la creciente productividad en general del sector que aconseja someterlo a la disciplina de las leyes del mercado, la limitación de la demanda que hace irracional una protección ilimitada de las producciones y la necesidad de integrar la actividad agraria en el conjunto de la actividad económica y, en particular, con la industria alimentaria.

El planteamiento de una nueva política obliga a un tratamiento diferente de los problemas de las zonas subdesarrolladas. Si la Comunidad quiere encontrar soluciones duraderas para estos problemas en el futuro —se ha señalado— debe poner el acento más sobre la acción estructural a largo plazo, que lleva consigo una estrategia integrada para las regiones subdesarrolladas, que no en el sostenimiento de los precios garantizados y de las rentas.

En este contexto se han señalado como líneas de la nueva perspectiva: a) la extensión del principio de umbrales de garantía con introducción del sistema de cuotas; b) una política de precios prudente; c) revisión de primas y subvenciones; d) medidas para la corrección de desequilibrios derivados de importaciones sustitutorias; e) desmantelamiento de los «montants compensatoires monétaires»; y f) perfeccionamiento de los controles.

Así pues, las medidas que se contemplan para la proyección futura de la Comunidad hacen hincapié en la necesidad de fijar objetivos de producción y, ligados a los mismos, medidas de participación financiera de los productores si estos objetivos se sobrepasan. No se trata de imponer límites artificiales a su actividad, pero sí de hacerles saber que la garantía de los precios no será idéntica para los productos que excedan de los límites previstos, de forma que se introduzca un elemento empresarial en el sistema. Asimismo, se contemplan propuestas diferenciadas para las

organizaciones de mercado de cada tipo de productos y en su seno, incluso, para cada producto, señalando medidas tendentes a nivelar la producción y el consumo, teniendo en cuenta las posibilidades de exportación y planteando estas medidas también en función de la mejora de la producción y de la calidad de la misma. Aparte de las medidas sobre organización del mercado, las propuestas de la Comisión se dirigen también a hacer hincapié en una mayor atención a la política de estructuras, tanto en lo que se refiere a la cualidad de los productos como a la eficacia de las redes de transformación y comercialización. Asimismo, se plantea el tema de las producciones alternativas y de la utilización de nuevas fuentes energéticas en relación con la agricultura. Por lo que respecta a las ayudas directas de apoyo a los ingresos de los productores, se señala la conveniencia de continuar en algunos supuestos con estas ayudas, pero en todo caso han de tener un carácter concreto sin que se puedan generalizar. Especial preocupación señala la Comunidad en orden al hecho de que las ayudas nacionales a la agricultura en razón de estructuras, seguridad social o fiscales, cuyo alcance duplica al de las medidas contempladas por la propia Comunidad, puedan llegar a afectar a las reglas europeas de concurrencia. En este sentido se indica la necesidad de establecer medidas de coordinación, y sobretodo de perseguir sistemáticamente las infracciones que se produzcan. En este orden de consideraciones, la Comisión proyecta proponer un reglamento que precise las ayudas que los Estados deben notificarle, las ayudas que quedan prohibidas y las ayudas que quedan autorizadas. En fin, en este conjunto de proyectos se hace hincapié en la necesidad de mejorar el control del cumplimiento de las distintas decisiones comunitarias, en lo que se refiere especialmente a las normas de calidad de los productos, a los criterios cualitativos, a los excedentes y al destino efectivo de algunos productos. A este respecto, la Comisión se propone reforzar los servicios nacionales de control y asimismo plantea el deseo de disponer de un equipo de agentes con poderes autónomos, que permitan realizar puntuales inspecciones.

Es fácil observar la incidencia de los proyectos que actualmente se están estudiando, cuya repercusión en la esfera de las relaciones institucionales entre las distintas Administraciones públicas existentes en el seno de la Comunidad puede ser considerable. No obstante, la ordenación vigente del mercado común agrícola ofrece una diversidad de elementos tal que, sin perjuicio de que varíe la dosificación de cada uno en el futuro, anuncia un cuadro suficientemente explícito, y permanente, para estudiar el papel de cada entidad pública.

2. Si la importancia de la acción comunitaria en el ámbito de la agricultura hace imposible en los países integrados en la CEE la consideración de los aspectos organizativos de la agricultura sin tener en cuenta de forma primordial las resoluciones de los órganos comunitarios, la relación entre agricultura y entidades subestatales dotadas de autonomía política —llámense regiones, comunidades autónomas o estado-miembros de una federación— encuentra raíz en las características propias de esta actividad económica y la tradicional atribución de las correlativas competencias a estas entidades.

De ahí, por tanto, que presente una especial significación el estudio de la posición de las Comunidades europeas y las Comunidades autónomas, establecidas al amparo de la Constitución de 1978, en el ámbito de las actividades agrarias en la perspectiva de la probable incorporación de España a la Comunidad Económica Europea. La asunción de competencias por parte de la organización supranacional en un campo en el cual también las Comunidades Autónomas pueden ostentar potestades públicas plantea el problema de los ámbitos correspondientes de acción y de

la interrelación que se plantea entre los niveles citados, y además con el nivel intermedio que es el Estado, titular de la competencia en orden a las relaciones internacionales.

Se ha de considerar, pues, una doble perspectiva: la que define el orden material de competencias y la que se deriva de las implicaciones que se producen en el ejercicio de dichas competencias, como sucede cuando se incide en la esfera de las relaciones internacionales.

3. En estas páginas se alude a la Comunidad o región autónoma como entidad dotada de autonomía en el seno del Estado, que se proyecta en una parte de su territorio. Esta perspectiva es prácticamente ignorada en el Tratado de Roma y generalmente olvidada en las posteriores resoluciones de los órganos creados a su amparo. Las pocas referencias del derecho comunitario al tema regional se hacen en un sentido diferente, cual es la *consideración del espacio regional como ámbito a tener en cuenta para plantear y desarrollar las actividades comunitarias*. Señalemos además que este enfoque se realiza frecuentemente en relación con la agricultura.

En ocasiones, la Comunidad Económica Europea atribuye un relieve específico a la diversidad de las situaciones locales y tiende consecuentemente a efectuar intervenciones cuya dimensión territorial a veces coincide con circunscripciones regionales de los Estados, pero en ocasiones se aparta de ellas. De hecho, ya en algunos de los preceptos del Tratado constitutivo se hace referencia a esta visión territorial. Así, en el artículo 39 en cuanto se atribuye significación a las «disparidades estructurales y naturales entre las diversas regiones agrícolas», o en el artículo 42 cuando se señalan «las condiciones estructurales o naturales» que pueden provocar desventajas en las empresas agrícolas. Sin entrar en los aspectos propios de la política regional, y concretamente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, hay que señalar que también el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (en adelante FEOGA) asume una consideración regional desde un punto de vista territorial. En algunos supuestos las intervenciones de las Comunidades afectan también territorios de regiones diversas. A este respecto, pueden, entre otros, recordarse la decisión del Consejo nº 74/517 y el Reglamento nº 79/65. El primero incluye entre las zonas agrícolas subdesarrolladas en las que se aplican el régimen de favor, al que se refiere el artículo 10 de la directiva del Consejo 72/160, los territorios de todas las regiones italianas, excepto la Lombardía y la Liguria. El segundo, con referencia al establecimiento de una red de información contable agrícola, califica como circunscripciones, en el sentido del artículo 2, doce áreas italianas de las cuales seis coinciden con regiones políticas, mientras las restantes quedan incluidas en ámbitos interregionales.

4. En el estudio de la posición de las Comunidades Autónomas en relación con la política agraria comunitaria se han de contemplar dos perspectivas; la intervención de estas entidades en la formulación de las resoluciones comunitarias y sus funciones en orden a la ejecución o aplicación del derecho comunitario. Ambas vertientes serán consideradas tanto al plantear los problemas generales como al examinar las soluciones del derecho comparado y los planteamientos de nuestro ordenamiento.

II. EL MERCADO COMUN AGRICOLA

1. En orden al estudio de las competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de agricultura es preciso delimitar en primer lugar, el ámbito competencial de la organización supranacional, sin entrar no obstante en el examen de las características más relevantes del derecho comunitario. Para ello hay que acudir lógicamente a las cláusulas del Tratado de Roma, si bien, de forma más clara que en el supuesto de entidades estatales, la definición de la esfera de competencias sólo puede hacerse si se tiene en cuenta el desarrollo que dichas cláusulas han tenido en los ya largos años de funcionamiento de los órganos comunitarios.

Las competencias de las Comunidades Europeas no están fijadas según criterios rígidos. Por una parte, las normas del Tratado habilitan a la Comunidad a intervenir alternativamente con directivas o reglamentos. Piénsese a este respecto en el artículo 43.2. según el cual, a fin de elaborar y actuar una política agrícola común el Consejo «establece reglamentos o directivas o bien adopta decisiones sin perjuicio de las recomendaciones que podría formular». Este precepto constituye una de las más importantes atribuciones de competencia normativa a las instituciones comunitarias ya que de hecho esta norma permite que la Comunidad fije la distribución de competencias entre ella y los Estados.

Hay que señalar también que en los enunciados del Tratado se contienen un conjunto de prescripciones de carácter finalista que inciden en la regulación de las competencias aumentando su elasticidad, como se pone de relieve en el artículo 235, según el cual, la Comunidad Económica Europea está habilitada para dotarse de todos los poderes que se consideren necesarios «para alcanzar en el funcionamiento del mercado común uno de sus objetivos».

Por otra parte, el Tratado de Roma no establece un sistema de competencias individualizado por materias, cuya enunciación tiene un valor más descriptivo que prescriptivo, aludiéndose a veces a las finalidades o simplemente a las modalidades procedimentales. Así, por ejemplo, en el artículo 45.3 se reconoce al Consejo el poder de conceder ayudas para compensar los márgenes de precios pagados en más por la importación de materias primas. En definitiva, se puede concluir que en el Tratado las enunciaciões de materias no cumplen la función de identificar el objeto de la competencia comunitaria de modo que las atribuciones comunitarias no se individualizan solamente en términos objetivos sino también, muy frecuentemente, en términos teleológicos. Es claro que competencias definidas de esta manera permiten intervenciones cuya incidencia objetiva, lejos de estar rigurosamente predeterminada por las normas que las regulan, resulta remitida a los órganos que están investidos de dichas competencias. Esta amplia utilización de criterios teleológicos hace que la posición competencial de la Comunidad no se haya establecido de forma definitiva al constituirse la Comunidad, sino que se producen sucesivas modificaciones por efecto de concretas iniciativas de la propia Comunidad.

En razón de lo indicado anteriormente, para establecer el impacto comunitario en el sistema constitucional de los Estados-miembros, es necesario no sólo prestar atención a las normas contenidas en el Tratado, sino integrar estas indicaciones con los elementos contenidos en el derecho comunitario derivado, y ello teniendo en cuenta además, no sólo el contenido de las intervenciones anteriormente realizadas sino también los objetivos de las mismas.

2. Hechas estas puntualizaciones podemos iniciar un breve análisis del «mercado común agrícola».

La agricultura es objeto en el Tratado de Roma de una consideración particular en las disposiciones del título segundo de la segunda parte y, en concreto, en los artículos 38 a 47. Como señala el 4º apartado del artículo 38 «el funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas debe estar acompañado del establecimiento de una política agrícola común de los Estados miembros». Con ello se indica la necesidad de que en el ámbito de la agricultura las disposiciones de las Comunidades no se limiten simplemente a facilitar la circulación de bienes y mercancías sino que además establezcan determinadas medidas, si bien a este respecto se señalan sólo algunos principios, remitiendo a los órganos comunitarios el desarrollo de los mismos.

Las diferencias existentes entre la intervención pública en otros campos económicos y la intervención pública respecto de la agricultura explican perfectamente que el Tratado se plantee en este último campo con una visión distinta, en el sentido de que la efectiva supresión de las fronteras interiores sólo puede alcanzarse si va acompañado de la aplicación de una auténtica política agrícola común que permita precisamente la creación de este mercado común.

La extensión del mercado común en el campo agrícola se define en el apartado 1º del artículo 38 al decir que se extiende «a la agricultura y el comercio de los productos agrícolas» señalándose a continuación de forma genérica cuales son estos productos agrícolas y remitiéndose para su específica enumeración a los anexos del Tratado.

El principio general, como se señala en el segundo apartado del artículo 38, es el de la aplicación del derecho comunitario. Ahora bien, sin perjuicio de aquellos supuestos a los que se refieren los artículos siguientes, en los que se establecen regulaciones singulares incluso con carácter general, los principios fundamentales del mercado común son adaptados y ofrecen determinadas matizaciones en el campo de la agricultura. Así, por lo que se refiere a la libertad de circulación, y dejando al margen las organizaciones comunes de mercado para determinados productos, existe una importante derogación del principio de libertad de circulación, consistente en el sistema de precios mínimos previsto en el artículo 44 del Tratado, en virtud del cual cuando los precios se sitúan por debajo de aquéllos, el Estado puede suspender o reducir temporalmente las importaciones o someterlas a la condición de que se hagan a precios superiores al mínimo fijado. Aunque esta derogación estuvo prevista exclusivamente para el período transitorio, de hecho se ha prorrogado.

Respecto al mantenimiento de la competencia en el campo agrícola, sólo se aplica en la medida determinada por el Consejo y según el procedimiento establecido en el artículo 43, teniendo en cuenta las bases de la política agrícola común. En este contexto se han definido ayudas para determinadas explotaciones en relación con programas de desarrollo o con la mejora de las condiciones estructurales. En fin, por lo que hace referencia a la tercera característica, eso es, la tarifa aduanera común, este principio se aplica inicialmente a los productos agrícolas importados del exterior de las Comunidades; pero para ciertos productos que tienen una reglamentación particular, esta tarifa aduanera común ha sido sustituida o completada por un sistema de «prélèvement» o exacción reguladora al cual nos referiremos más adelante.

Como ya se señaló, el artículo 38.4 prevé que la aplicación del mercado común en la agricultura ha de ir acompañado del establecimiento de una política agraria co-

mún. Los objetivos y las características generales de esta política agraria común están contenidas en el artículo 39. El análisis de los mismos nos permite establecer que la política agraria común se concentra en dos grandes vertientes: por un lado, organización del mercado; por otro, intervenciones en materia de estructuras agrarias. El conjunto de medidas que constituyen la política agrícola común deben además respetar las reglas generales contenidas en el propio artículo 39 en orden a la prohibición de discriminaciones entre productores o consumidores de las Comunidades y en relación con la adopción de criterios comunes y métodos de cálculo uniformes para la determinación de los precios.

Al abordar los aspectos esenciales referidos a la organización de los mercados hay que establecer dos grandes apartados según los productos estén o no sometidos a una organización de mercado particular. A este respecto, se plantea en el Tratado una distinción entre «una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado» y «una organización europea de mercado», si bien en el desarrollo posterior no se ha recogido esta diferenciación sino que hace referencia a una «organización común de los mercados». La distinción inicial se proyecta exclusivamente en orden a una organización más o menos centralizada del mercado de los distintos productos, otorgándose mayores o menores funciones de gestión de las resoluciones comunitarias a los órganos estatales.

Con respecto a los productos sometidos al derecho común hay que señalar que en todo caso estas reglas comunes deben ser adaptadas. Entre las medidas de adaptación puede citarse las referidas a las reglas de competencia establecidas por el reglamento núm. 26 del Consejo. Asimismo, como antes se ha dicho, estos productos no sometidos a organización de mercado particular están protegidos por la cláusula contenida en el artículo 44 del Tratado de Roma que permite la aplicación de precios mínimos. En fin, en este supuesto es particularmente necesario que se produzca una armonización de las legislaciones nacionales ya que en defecto de la misma subsistirían obstáculos a la circulación de los productos agrícolas.

Por lo que hace referencia a los productos sometidos a organización común de mercado, debe señalarse de entrada que en aquellos aspectos que no sean objeto de la regulación particular serán de aplicación las disposiciones de derecho común del Tratado. La organización común de mercado se concreta básicamente en dos aspectos: por un lado, la determinación de precios comunes; y por otro, la previsión de intervenciones destinadas a asegurar el sostenimiento de estos precios. Las medidas anteriores varían según se trate de uno u otro mercado, o de uno u otro producto. El sistema más completo es el que prevé un precio indisctivo, que permite orientar la producción, del que se deduce un precio de umbral, que sirve de referencia para las importaciones y de base para la exacción reguladora agrícola, y un precio de intervención que garantiza a los agricultores que los productos no bajarán más allá de dicho precio. Puede decirse por tanto que se trata de establecer precios comunes destinados, de un lado, a intervenciones que garanticen unos precios mínimos, y, de otro, a establecer puntos de referencia para el establecimiento de la exacción reguladora sobre los productos importados.

Las organizaciones comunes de mercado pueden agruparse en tres grupos. En el primero se incluyen aquéllas que aseguran a los productores una garantía absoluta de precio a través de un mecanismo de intervención sistemática, permanente e ilimitada en el mercado exterior a un precio dado, que es el precio de intervención, y una protección total respecto del exterior ya que la exacción reguladora es igual a la diferencia entre el precio mundial y el precio umbral. Esta organización se aplica

en el campo de los *cereales* de forma más completa. También se aplica, aunque con determinadas variaciones, en el supuesto de los productos lácteos y del azúcar. En ambos casos se ha asociado a los productores a la gestión de mercado a través de una exacción reguladora de corresponsabilidad en el caso de los productos lácteos y mediante la instauración de cuota en el supuesto del azúcar.

En un segundo grupo se incluyen las organizaciones de mercado en las que la garantía de los precios se realiza a través de un mecanismo más o menos facultativo en el orden interno y una protección exterior en base a derechos de aduana. Este es el caso de los productos cárnicos, si bien por lo que respecta al bovino desde 1972 se ha producido una aproximación al primer modelo, mientras en el caso de las legumbres y frutos la definición de normas de cualidad y la participación de los productores en la gestión del mercado constituyen una característica importante.

En un tercer grupo se incluyen las organizaciones de mercado sin precios garantizados, estableciéndose únicamente un sistema de ayudas directas a los productores o una protección frente al exterior. En ocasiones tan sólo se definen normas de calidad.

En el sistema de organización común de mercado las decisiones más importantes, y entre ellas la fijación de los precios, corresponde al Consejo de Ministros de la Comunidad. Además existen Comités de Gestión, compuestos por representantes de los Estados-miembros, presididos por un miembro de la Comisión que son competentes para formular pareceres sobre las medidas previstas por la Comisión en el cuadro de la política agraria común. A los órganos de los Estados les corresponden en el ámbito de la política de mercados funciones ejecutivas para llevar a cabo las resoluciones de la Comunidad en cuanto se precisa este complemento de gestión. Evidentemente, cuanto menos intensa sea la intervención comunitaria más amplias serán las facultades estatales de acuerdo, en todo caso, con las pautas señaladas por el derecho comunitario.

Hay que aludir a la incidencia en la fijación de los precios agrícolas de las crisis monetarias. Inicialmente se había previsto que los precios se establecían con anterioridad al primero de agosto de cada año en una unidad de cuenta definida en relación al oro, pero las crisis monetarias posteriores han llevado a la necesidad de que cuando se produzcan variaciones en la paridad de las monedas, la tasa de cambio de la unidad de cuenta agrícola no se alinea inmediatamente con las nuevas paridades, de forma que se establecen unas tasas de cambio particulares, distintas de la paridad de las monedas, aplicables como unidad de cuenta a efectos de precios agrícolas. Ahora bien, este sistema ha producido una diversificación de los precios agrícolas traducidos en monedas nacionales, por lo que había riesgo de que se perturbara el tráfico entre los Estados-miembros de la Comunidad. Para hacer frente a este riesgo se ha establecido un sistema de «montants» compensatorios monetarios, eso es, impuestos a la importación y subvenciones a la exportación en los países cuya tasa verde esté subvalorada y al revés, en caso contrario, destinadas a resolver las desigualdades creadas por las fluctuaciones monetarias.

Hay que hacer referencia a un corolario indispensable de la unicidad de mercado que es la preferencia comunitaria. El mercado común constituye una zona de libre cambio con una tarifa aduanera común, pero para los productos sometidos a organización de mercado, esta tarifa aduanera está sustituida, como ya hemos señalado, por la exacción reguladora agrícola, que representa la diferencia entre el precio de la Comunidad y el precio mundial. Por otra parte, las exportaciones de productos agrícolas se benefician, en las condiciones fijadas por los Reglamentos de organiza-

ción de los mercados, de las restituciones a la exportación. Se trata de proteger la totalidad del mercado europeo respecto de las importaciones a bajo precio de las fluctuaciones del mercado mundial.

Las exacciones reguladoras hacen el papel de esclusas en las fronteras de la Comunidad, de manera que si los precios de los productos importados son inferiores a los de la Comunidad se percibe una tasa igual a la diferencia entre los dos precios y a partir de este momento el producto tiene libre acceso al mercado comunitario, y, si los precios mundiales son superiores a los precios comunes europeos, la tasa se aplica respecto de la exportación a cargo de los productores de la Comunidad a fin de disuadirlos de llevar la producción al mercado mundial perjudicando los intereses de los consumidores europeos. Asimismo, los Reglamentos de organización de los distintos mercados de productos contienen cláusulas de salvaguardia en relación con posibles perturbaciones como fruto de importaciones provenientes del exterior.

Como antes se ha señalado, *la segunda vertiente de la política agraria comunitaria se dirige a intervenciones de carácter estructural*. El artículo 39, primer apartado, letra a) señala como objetivo de la política agraria común, el aumento de la productividad de la agricultura desarrollando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola así como un empleo óptimo de los factores de producción, especialmente de la mano de obra. Las medidas de intervención en materia de estructuras agrícolas son también financiadas con cargo al FEOGA.

A diferencia de los aspectos relacionados con la organización del mercado, las medidas en materia de estructuras agrícolas sólo alcanzaron importancia en los años setenta. Con anterioridad se había adoptado tan sólo algunas medidas concretas de alcance muy limitado. De las tres directivas de 17 de abril de 1972, la primera se dirige a la modernización de las explotaciones agrícolas. Su objetivo general es organizar un régimen selectivo para incentivar al desarrollo de las explotaciones agrícolas de manera que se mejoren las rentas agrícolas y las condiciones de trabajo y producción. Se pretende que la ayuda permita a los explotadores agrícolas alcanzar o mantener una renta comparable a la de las actividades no agrícolas, región y a estos efectos las ayudas prescritas por la directiva deben ser organizadas por los Estados-miembros y financiadas con cargo al FEOGA. Las ayudas pueden tomar formas diversas, como bonificaciones de interés, concesión de garantías, entrega de tierras.

La segunda directiva de 17 de abril de 1972 tiene por objetivo incentivar la cesación de actividades agrícolas de ciertos agricultores y la afectación de tierras liberadas para mejoras estructurales. También en este caso las ayudas son organizadas por los Estados y concedidas por el FEOGA.

La tercera directiva organiza un sistema de ayuda a la información socio-económica de los agricultores, a la promoción y a la adaptación profesional de los explotadores, de los asalariados, ayudas familiares agrícolas y en orden a la reconversión de las actividades no agrícolas.

En 1975 con el núm. 268 se publicó una nueva directiva orientada a incidir en la agricultura de las zonas de montaña.

Posteriormente, se han adoptado otras medidas como el Reglamento de 15 de febrero de 1977 referente a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas y el de 19 de junio de 1978 relativo a agrupaciones de productores.

En varias ocasiones se ha hecho referencia al Fondo Europeo de Orientación y garantía agrícola (FEOGA) que es un mecanismo en el que se concreta la solidaridad

financiera ya que el presupuesto de la Comunidad se hace cargo de las necesidades financieras para hacer frente a la política que se acaba de describir. El Fondo es un instrumento financiero para facilitar las dos vertientes en las que se concreta la política agrícola común, eso es, las intervenciones *referentes a la organización del mercado* y las *acciones dirigidas a las estructuras agrícolas*. De ahí que en su propia organización y ordenación el Fondo se divida en dos secciones, una de garantía, y otra de orientación.

El Fondo fue objeto de una regulación general por el reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, especialmente importante en lo referente a la sección de garantía, y además las aplicaciones del Fondo están reguladas por las distintas determinaciones sustanciales referidas bien a la restitución a la exportación o las intervenciones destinadas a la regulación de mercados, bien a las ayudas referentes a las estructuras agrícolas en función de los proyectos presentados por personas físicas o jurídicas con el informe favorable del Estado.

La autoridad sobre el FEOGA corresponde a la Comisión de la Comunidad asistida de dos organismos consultivos: por un lado, el Comité del FEOGA y, por otro, el Comité Permanente de Estructuras Agrícolas. La Comisión ostenta poderes de decisión en orden a conceder las ayudas del Fondo, que se otorgan de forma distinta, y de acuerdo con la regulación correspondiente, según correspondan a la sección Garantía o a la sección Orientación.

La Comisión, como órgano gestor del FEOGA, puede adoptar determinados controles para comprobar la efectiva aplicación de las ayudas concedidas con cargo al mismo. Estos controles se organizan a tres niveles: en primer lugar, corresponde a los Estados-miembros asegurar la regularidad de las operaciones financiadas con cargo al Fondo; en segundo lugar, la Comisión dispone de medios directos de control; en fin, el Parlamento y el Consejo son informados de la gestión del Fondo. En orden a prevenir y a reprimir las irregularidades y fraudes en materia de política agrícola han adoptado distintas resoluciones: entre ellas, el Reglamento del Consejo de 7 de febrero de 1972 prevé la recuperación de las sumas indebidamente concedidas y establece un sistema de información entre la Comisión y los Estados-miembros, las resoluciones del consejo de 16 de diciembre de 1975 y de 27 de junio de 1977, prescriben distintas medidas destinadas a prevenir y reprimir las irregularidades cometidas en el cuadro de la política agrícola común; en fin, una directiva del Consejo de 27 de junio de 1977 establece un control a cargo de los Estados-miembros sobre la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA sobre la base de los documentos comerciales de las empresas beneficiarias del mismo.

En definitiva, en materia de estructuras agrícolas los órganos estatales desempeñan funciones más relevantes en comparación con las que tienen atribuidas en la esfera de la política de mercado ya que a parte de las facultades normativas para desarrollar las directivas comunitarias ostentan facultades específicas en orden a la concesión de ayudas por el FEOGA y de control de la aplicación de dichas ayudas.

Nos referimos finalmente a las facultades comunitarias de armonización a fin de acercar, de forma paulatina, los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados-miembros de las Comunidades y, al propio tiempo, impedir la aplicación de normas que distorsionen los objetivos pretendidos por el Tratado.

Se prevé en los artículos 100, 101 y 102 un conjunto de medidas orientadas a la armonización de las legislaciones de cada Estado. Para ello, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, puede establecer directivas que tengan por cometido aproximar los ordenamientos jurídicos de los Estados-miembros en aquellos

aspectos que inciden directamente en la constitución y funcionamiento del mercado común.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 101, se prevé que cuando la Comisión compruebe que existe una disparidad entre las disposiciones de los Estados-miembros, de manera que se falseen las condiciones de funcionamiento del mercado común, puede realizar consultas con los Estados afectados. Si por este procedimiento no se alcanza a eliminar dichas distorsiones, el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede establecer directivas para alcanzar el objetivo indicado como asimismo otras medidas que considere oportunas.

En fin, el artículo 102 del Tratado de las Comunidades prevé que cuando se dé motivo que haga preveer que la promulgación de una disposición de un Estado-miembro puede provocar la distorsión antes referida, el Estado-miembro que pretenda mantenerla habrá de consultar a la Comisión, que asimismo puede recomendar a los Estados interesados las medidas apropiadas para evitar la distorsión en cuestión, luego de consultar a los Estados-miembros.

Estos procedimientos de armonización tienen particular interés en el campo de la agricultura, especialmente en lo que se refiere a aspectos sanitarios, fiscales y sociales.

3. Como apartado final de este breve examen del mercado común agrícola es necesario aludir, aunque sea escuetamente, a las características esenciales de las distintas formas en que se concretan las intervenciones comunitarias estableciendo en lo posible una tipología a partir de la mayor o menor incidencia de las mismas y correlativa admisión de la actividad de los órganos estatales, utilizando a este respecto, y a título de empleo, indicaciones de la política agraria.

Por lo que hace referencia a la incidencia de las decisiones comunitarias hay que distinguir entre aquéllas que, como los Reglamentos u otros actos que tienen contenidos similares desde un punto de vista sustancial, implican la anulación de cualquier facultad normativa interna, aquellas otras decisiones comunitarias que precisen de su desarrollo normativo en el ámbito interno.

Las directivas comunitarias son en principio normas que imponen a los Estados-miembros determinados objetivos a alcanzar permitiéndoles, al menos en su formulación más frecuente, el ejercicio de un poder discrecional sobre las formas con que se puede satisfacer este resultado por la Comunidad.

Como ejemplo de este supuesto pueden recordarse las normas comunitarias que contienen disposiciones de principio como la de la proporcionalidad entre las medidas de la indemnización compensatoria que los Estados-miembros pueden conceder, en virtud del título segundo de la directiva sobre agricultura de montaña, o la de la gravedad de los perjuicios naturales permanentes a cargo de las zonas que pueden beneficiarse de ellas, en base al artículo 4.1 de la misma directiva. En un segundo grupo estarían las normas de finalidad como la contenida en el artículo 2 de la directiva 72/161 que fija los objetivos a que deben tender la formación de perfeccionamiento de los asesores socio-económicos. En tercer lugar, podríamos hacer referencia a las normas incompletas como los artículos 3º de las Directivas 72/159 y 72/160 que, después de señalar las coordenadas esenciales de las nociones de empresario agrícola a título principal y de asalariado agrícola, remiten su completa definición a los legisladores nacionales.

Ahora bien, partiendo de esta concepción inicial se ha producido una progresiva tendencia hacia la adopción de directivas que contienen una regulación cada vez más

detallada, así como a considerar en esta hipótesis, la directiva como directamente aplicable en el ordenamiento de los Estados-miembros. En el caso de los Reglamentos comunitarios, en principio, su aplicación es inmediata y producen directamente efectos en el ordenamiento interno de forma que no parece que quepa un desarrollo de los mismos, sino sólo su aplicación, aunque a veces es necesaria la adopción de normas integrativas del Reglamento comunitario para permitir su plena actuación.

Al hacer una tipología de las intervenciones comunitarias debe hacerse referencia también a los actos administrativos de la Comunidad si bien constituyen un supuesto no normal en su acción. Ejemplos de intervención de este tipo se encuentran en el sector de las medidas de auxilio o apoyo financiero que concede la Comunidad, entre las cuales hay que señalar las subvenciones a cargo del FEOGA (artículos 13 y 17 del Reglamento 17/64) y las ayudas en favor de los proyectos dirigidos a racionalizar los procesos de transformación y comercialización de los productos agrícolas (art. 6, 14 y 19 del Reglamento 355/77). En este ámbito, a las Comunidades se les reconocen poderes de administración activa en orden, por ejemplo, a la admisión de los programas y proyectos que se ponen a su consideración o en orden a la adopción de actos de suspensión, o bien poderes de control y de vigilancia dirigidos, en la mayoría de casos, a verificar la regularidad de las operaciones financiadas y su conformidad respecto a los objetivos programados y las normas comunitarias. Como ejemplo de poderes referidos a la revocación puede señalarse lo previsto en el artículo 19.2.2 del Reglamento 355/77, el cual reconoce expresamente a la Comisión, el poder de «suspender, reducir o suprimir», la ayuda del Fondo, cuando el proyecto no se ejecute como estaba previsto, en el supuesto de falta de cumplimiento de determinadas condiciones prescritas, si el beneficiario, contrariamente a las informaciones contenidas en la petición y reflejadas en la decisión de concesión de la ayuda, no inicia dentro de los dos años posteriores a la notificación de dicha decisión la realización de los trabajos o si no ha dado dentro de dicho plazo suficientes garantías para la ejecución del proyecto.

Ahora bien, también en este supuesto es posible en ocasiones la intervención de órganos estatales. Es conocido que no raramente los actos de las Comunidades encuentran el propio presupuesto jurídico en la previa adopción de medidas nacionales de análoga naturaleza (art. 18.2 del Reglamento 355/77; art. 4 del Reglamento 724/75; art. 5.1 del Reglamento 2616/80). En los procedimientos de concesión de ayudas se insertan actos internos que adoptan la forma de pareceres a cuyo contenido está subordinada la intervención financiera de la Comunidad y en algunas hipótesis las autoridades nacionales están llamadas a desarrollar, por cuenta de éste, actividades de control y vigilancia.

Hay que señalar, no obstante, que el sistema normal de ejecución de las resoluciones comunitarias es de carácter indirecto de manera que corresponde a los organismos de los Estados-miembros llevar a cabo la acción administrativa por cuenta de la Comunidad. En concreto, la gestión de las organizaciones comunes de mercado recae en instituciones no comunitarias. Así, los servicios nacionales adoptan en ejecución de las resoluciones comunitarias las medidas de intervención como compras, almacenamiento... y la liquidación y pago de las distintas cantidades previstas. También desarrollan funciones de control.

Debe precisarse que si bien el reglamento núm. 729/70 de 21 de abril centralizó la financiación de la política agraria común, los pagos individuales están descentralizados a través de órganos de los Estados-miembros, no necesariamente únicos. Así en Francia existen hasta siete organismos diferentes y en el conjunto de la Comunidad cuarenta y cuatro.

Este sistema de administración indirecta está ligado al criterio de autonomía institucional en virtud del cual los organismos de los Estados-miembros actúan de acuerdo con las disposiciones comunitarias y las normas nacionales correspondientes. Sobre la identificación de los organismos responsables y la normativa interior aplicable los Estados deben informar a la Comisión, la cual dispone además de amplios poderes de verificación y excepcionalmente se dirige directamente a los órganos inmediatamente encargados de la gestión de la política agrícola comunitaria.

4. El ordenamiento comunitario como regla general no se pronuncia sobre cual debe ser la autoridad interna que debe desarrollar o aplicar las resoluciones europeas. Sólo ocasionalmente contienen prescripciones expresas. Así, por ejemplo, en las disposiciones que regulan las ayudas del FEOGA en materia de estructuras agrícolas se prevé que las solicitudes deben ser presentadas o dirigidas por los Estados-miembros. De previsiones de este tipo se ha deducido que el poder de transmitir a la Comisión las peticiones de ayuda financiera debe reconocerse a las autoridades estatales y no a las autoridades regionales o locales de la circunscripción donde estén destinados a incidir estas ayudas pero ello no tanto como consecuencia de estas concretas previsiones comunitarias sino más bien en virtud del procedimiento de formación de la voluntad comunitaria y del carácter de los Estados como únicas instancias de integración de la Comunidad. Pero cuando no hay estas expresas prescripciones la opción depende del derecho interno, y en ocasiones existen disposiciones comunitarias que hacen una expresa referencia a la regulación interna de las competencias: así, por ejemplo, en el artículo 9.3 del reglamento 724/75 en el que se hace referencia a las autoridades competentes del Estado-miembro para que realicen determinadas verificaciones o informaciones respecto al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. La referencia a que las autoridades han de ser competentes implica una referencia al orden interno de competencias.

Este mismo criterio había sido asumido por la Corte de Justicia de las Comunidades en una sentencia de 15 de diciembre de 1971 al afirmar que «cuando las disposiciones del Tratado o sus reglamentos reconocen facultades a los Estados-miembros o les imponen obligaciones con la finalidad de aplicar el derecho comunitario, la cuestión referida a saber de qué manera el ejercicio de estos poderes o la ejecución de estas obligaciones pueden ser confiadas a los estados o a determinados órganos internos, pertenece o forma parte únicamente del sistema de cada estado-miembro».

Vistas las características de la política agrícola comunitaria, algunas disposiciones se aplican directamente, pero en relación con otras, tanto en la vertiente del mercado, como en la de las estructuras agrícolas, los órganos internos serán los intermediarios normalmente necesarios para su desarrollo y (o) ejecución. Con carácter general puede decirse que el Estado es la instancia encargada de la gestión y ejecución, con más o menos discrecionalidad según la regulación de cada producto o el contenido de cada medida de la política comunitaria, empleando el término «estado» en sentido amplio, eso es, comprendiendo los distintos poderes públicos que actúan en el marco del ordenamiento estatal y no sólo las instituciones centrales del mismo. En este sentido, hay que tener en cuenta, como señala Olmi, que los reglamentos agrícolas «se abstienen de inmiscuirse en el reparto de competencias en el interior de cada Estado-miembro...; corresponde a estos últimos designar las autoridades competentes para ejecutar las disposiciones en cuestión ... el acto de ejecución será por tanto adoptado en virtud de la disposición constitucional o legislativa que atribuye estos poderes».

Anotemos que la indiferencia comunitaria sobre los organismos que deben desarrollar o aplicar la política agrícola comunitaria no implica ninguna modulación de la responsabilidad del Estado por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones comunitarias ni debe hacer olvidar que son los Estados los elementos estructuradores de la Comunidad Económica europea.

III. LAS ENTIDADES DOTADAS DE AUTONOMÍA POLÍTICA Y LA COMUNIDAD EUROPEA EN EL DERECHO COMPARADO

En el momento de plantear el papel de las Comunidades Autónomas en relación con la Comunidad Económica europea en el ámbito de la agricultura, es oportuno conocer las soluciones adoptadas en algunos países miembros de la Comunidad cuya organización está articulada en instancias regionales o responde al modelo federal. Interesa destacar tanto los aspectos referentes a la participación de las entidades subestatales en la formulación de la política comunitaria —bien por la vía de contribuir a la formación de las propuestas del Estado, bien directamente— como las cuestiones referentes a la actuación de las decisiones comunitarias.

Estudiaremos, en primer lugar, el papel de las regiones autónomas italianas.

En lo que se refiere a la participación regional en la formación de las decisiones comunitarias hay que destacar que no existe una relación directa, sino que, en todo caso, se produce en cuanto las regiones intervienen en la formación de las decisiones estatales. Ahora bien, esta participación con carácter general se concreta en el establecimiento de trámites informativos o consultivos que se articulan a través de órganos colegiados en el que se integran representantes de todas las regiones. Mientras las regiones de estatuto ordinario no tienen institucional o estatutariamente atribuida función alguna de intervención en la definición de la posición internacional del Estado no sucede lo mismo en el caso de algunas regiones de estatuto especial, cuyas normas reguladoras contienen previsiones específicas que implican un mayor protagonismo. Ahora bien, en la realidad la intervención de las regiones autónomas, de uno y otro tipo, no ha superado, cuando se haya producido, el estadio antes señalado.

Por lo que se refiere al papel de las regiones autónomas en orden al desarrollo y ejecución de las decisiones comunitarias, es interesante destacar que se han producido soluciones diferentes a lo largo de los años transcurridos a partir de la institucionalización completa de las autonomías regionales en 1970-72.

El artículo 4.b) del Decreto legislativo núm. 11 de 1972 por el que se transferían las facultades administrativas en materia de agricultura señalaba: «subsiste la competencia de los órganos estatales en orden... a la aplicación de los reglamentos, directivas y demás actos de la Comunidad económica europea concernientes a la política de precios y de mercados, el comercio de productos agrícolas y las intervenciones sobre estructuras agrícolas». Por lo tanto, en el Decreto legislativo de 1972, que fue confirmado por una sentencia de la Corte constitucional núm. 142 del propio año 1972, se desapoderaba a las regiones y se afirmaba la competencia estat. Además de reservar como propia del Estado toda la materia de desarrollo o actuación de las decisiones comunitarias, las normas de 1972 contenían también una delegación por parte del Estado a las Administraciones regionales de algunas funciones que precisamente les habían sido sustraídas, como se ha dicho, en nombre de las exigencias comunitarias. En particular el artículo 13, letra a) del Decreto núm. 11 de 1972, dele-

gaba a las regiones la «formulación de los programas regionales de intervención a proponer al Ministerio de Agricultura y de los Bosques, en aplicación de los reglamentos de la Comunidad Económica europea, relativos a las estructuras agrícolas y la actuación de las intervenciones derivadas de las decisiones comunitarias».

La Corte Constitucional, en la sentencia citada, declaraba la legitimidad internacional del Estado, pero, al mismo tiempo, señalaba de forma incidental que la imposibilidad de reconocer espacios a la actividad regional derivaba de la falta de previsión constitucional de poderes estatales en el supuesto de inactividad por parte de las regiones autónomas. La presentación en 1973 de un proyecto de ley estatal para actuación de tres directivas comunitarias de 1972, en relación a la reestructuración de la agricultura, originó un intenso debate tanto a nivel parlamentario como a nivel de las regiones. Con la ley núm. 153 de 9 de mayo de 1975 se aceptó, en el contexto de complejos mecanismos de cogestión del Estado y de las regiones, la existencia de poderes de éstas para dar actuación a las decisiones comunitarias. Sin variar las coordenadas generales del planteamiento contenido en la citada ley de 1975, la ley núm. 382 de 1975, que establece las bases para la segunda fase en el traspaso de competencias a las regiones autónomas, perfecciona algunos aspectos parciales, especialmente al procedimentalizar las facultades de sustitución del Estado ante la inactividad de las regiones. En sustancia la solución adoptada es la siguiente: las regiones, en el marco de los principios señalados por la ley estatal y teniendo en cuenta las directrices comunitarias, pueden ejercer sus poderes legislativos y administrativos. En defecto de ejercicio de los primeros la ley estatal se aplica en su totalidad. Por otra parte, la administración estatal puede sustituir a la regional si se da una situación de negligencia cuya verificación debe realizarse a través de un procedimiento articulado.

El Decreto legislativo núm. 616 de 24 de julio de 1977 ha recogido los principios y directrices del último apartado del artículo primero de la Ley 382 de 1975, estableciendo textualmente lo siguiente: «se traspasen a las regiones en el ámbito de las materias definidas en este decreto las funciones administrativas relacionadas con la aplicación de los reglamentos de la Comunidad Económica europea y con la actuación de directivas comunitarias, asumidas por el Estado mediante una ley que indique expresamente las normas de principio. En ausencia de ley regional se observará la estatal en todas sus disposiciones. El Gobierno de la República, en caso de comprobada inactividad de los órganos regionales de la que derive el incumplimiento de obligaciones comunitarias puede establecer, por acuerdo del Consejo de Ministros, previa consulta a la Comisión parlamentaria para asuntos regionales y oída la región correspondiente, un plazo prudencial para que la región actúe. Si prosigue la inactividad de los órganos regionales, transcurrido el plazo fijado, el Consejo de Ministros puede adoptar las medidas necesarias sustituyendo a la Administración regional».

Hay que destacar que, en el supuesto de las directivas, se introduce, como momento intermedio, el necesario establecimiento por el Estado de los principios fundamentales sin que en ausencia de estos quepa el desarrollo autonómico de las directivas de la Comunidad. No se acogió la propuesta prevista en el Proyecto de Ley redactado al amparo de la Comisión Giannini, en el sentido de que cuando el Parlamento no adoptara las leyes que establezcan los principios fundamentales a los efectos de actuación de las directivas en el plazo de seis meses de la emanación de la misma, las regiones podían igualmente legislar.

La solución, que no ha sido considerada suficiente desde un punto de vista de las regiones, supone, no obstante, un avance en el proceso de reconocer las regio-

nes autónomas italianas un papel en este campo ya que se otorga a las regiones la función de aplicar reglamentos comunitarios desarrollando la correspondiente actividad ejecutiva y de integrar, conjuntamente con el Estado, las directivas.

Hay que aclarar finalmente que como las regiones en el ordenamiento italiano no ostentan competencias en materia de comercio interior, se ha considerado que no ostentan funciones en el campo de la política comunitaria del mercado agrícola y, por lo tanto, se proyecta básicamente en la vertiente de las estructuras agrarias.

2. El tema se plantea en Alemania con las consideraciones propias de un sistema federal que recoge características peculiares como es el principio de lealtad federal.

La referencia al Estado como sujeto para contraer obligaciones internacionales y el riesgo de incumplimiento de las mismas por parte de órganos descentralizados no pueden comportar, a juicio de la doctrina alemana, un desconocimiento del esquema constitucional, ya que las relaciones internacionales no pueden ser consideradas en sí mismas como una materia que altere la distribución de competencias entre la Federación y los Estados-miembros. De hecho, el artículo 32.1 de la Ley Fundamental establece que las relaciones internacionales están reservadas a la Federación, imponiendo, no obstante, la previa consulta al Estado, siempre que en la estipulación de un tratado se afecten sus intereses. Además el tercer párrafo del mismo artículo prevé expresamente que los Länders en las materias sobre las que tengan competencia legislativa, pueden, con el consentimiento del gobierno federal, concluir tratados con Estados extranjeros.

La ambigüedad que las previsiones constitucionales presentan en relación con el alcance del poder federal de concluir tratados, ha suscitado un debate en el que se ha señalado la existencia de límites para el indicado poder federal, al tiempo que se afirma el deber de los Estados de cumplir en el plano interno las obligaciones internacionales. El elemento que ha resuelto esta disyuntiva ha sido el principio de lealtad a la Federación (Bundestreue), que a este respecto señaló ya el Tribunal Constitucional en una sentencia de 1952 al decir «al principio federal corresponde la obligación constitucional... en base a la cual, cada miembro de la Federación está obligado a un comportamiento leal, respecto de los demás y respecto del Estado mayor, eso es, «la Federación», así como la Federación está obligada a un comportamiento leal respecto de los miembros de la Federación». En una sentencia de 1957 se ha reconocido precisamente la aplicación de este principio de lealtad federal en relación con los deberes a cargo de los Estados-miembros en orden a respetar las obligaciones asumidas por la Federación en el plan internacional. En esta última sentencia se indica que la Federación no puede superar ciertos límites al concluir acuerdos con otros Estados, eso es, cuando están en juego competencias reservadas a los Estados-miembros, y estos últimos, a su vez, están obligados en base a este mismo principio a ejercer sus poderes de forma que se asegure el pleno cumplimiento de las obligaciones asumidas por la Federación. De ahí que el principio de lealtad federal se configure, por un lado, como límite para el poder contractual de la Federación y, por otro, como límite que los Länders deben respetar al ejercer sus competencias. Incluso se ha querido ver en esta aplicación del principio de lealtad el fundamento constitucional de un verdadero derecho de participación de los Länders en el procedimiento dirigido a la estipulación de acuerdos internacionales más allá de la obligación de previa consulta a la que antes se ha hecho referencia.

Hecha esta presentación global, conviene plantearse tres tipos de problemas. En primer lugar, las relaciones directas de los Länders con los órganos de la Comunidad. Frente a un sistema como el comunitario en el que la peculiaridad de la estruc-

tura federal alemana no fue tenida en consideración y en el que, por el contrario, los sujetos titulares de derechos y destinatarios de obligaciones son sólo los Estados, los Länders han intentado obviar las consecuencias negativas de esta planteamiento. Inicialmente, se planteó la posibilidad de una representación en el Parlamento europeo a través del Consejo Federal o Bundesrat, pero esta posibilidad no tuvo resultado. En cambio, el Consejo Federal ha impulsado la inserción de funcionarios de los Länders en la composición de la delegación alemana en los comités técnicos y las comisiones consultivas de la Comunidad. En este supuesto los funcionarios de los Länders realizan una auténtica labor de colaboración, insertos en la delegación que continúa siendo lógicamente expresión y portavoz de los intereses generales de la República Federal. Por esta vía, y sólo a nivel técnico, se ha establecido una relación continua y directa entre la Comunidad y las autoridades locales. En una tercera línea se han planteado contactos directos con la Comisión de las Comunidades, que se realizan sin un previo consentimiento del gobierno federal.

Un segundo tema hace referencia a la participación de los Länders en las decisiones de política comunitaria del gobierno federal. En este supuesto se pretende hacer presente los intereses de los Länders a través del establecimiento de condiciones en el orden interno, cuando se fijan las posiciones que el gobierno federal asume respecto a las decisiones comunitarias. Estos procedimientos se apoyan en el artículo segundo de la Ley de ejecución de los Tratados de las Comunidades, pero sobre todo ha sido la práctica que sobre esta base legal se ha desarrollado la que ha dado un mayor equilibrio a la posición de la Federación y de los Estados-miembros. La ley asegura a las dos Cámaras una información relativa a los trabajos del Consejo de las Comunidades y a las decisiones del Consejo que necesiten la emanación de una ley interna o creen normas jurídicas directamente obligatorias en la República Federal, información que en este último caso debe tener lugar con carácter previo a la decisión del Consejo de las Comunidades. Dos son los aspectos más significativos de este sistema de información. Cuando la materia objeto de la propuesta comunitaria afecta un interés particular de un Estado-miembro, se incorporan representantes de los gobiernos locales a los grupos de trabajo constituidos entre las comisiones parlamentarias y los funcionarios ministeriales. Un segundo aspecto se refiere a los efectos que producen las tomas de posición de las asambleas legislativas que se refieren directamente al contenido de las propuestas elaboradas por la Comisión de las Comunidades. A este respecto, hay que tener en cuenta que la práctica ha puesto de relieve un protagonismo superior del Bundesrat o Consejo federal en la conducción de los asuntos comunitarios por parte del Gobierno, de manera que en esta Cámara el procedimiento de información no ha conservado sus caracteres originarios de simple requerimiento de una opinión sino que de hecho tiene una significación mucho más profunda.

La tercera vertiente del tema se refiere a la competencia para ejecutar las normas comunitarias. El principio de lealtad federal ha tenido una importancia decisiva en orden al respeto de los criterios de distribución de las competencias legislativas y administrativas sancionadas por la Ley Fundamental en el caso de que los actos normativos adoptados por los órganos comunitarios necesiten una actividad interna de ejecución.

Los órganos nacionales competentes para la ejecución de las decisiones comunitarias deben identificarse en el marco del ordenamiento interno, ya que los Estados-miembros al ejecutar las decisiones comunitarias actúan como sujetos obligados a desarrollar dichas decisiones en el ejercicio de las competencias atribuidas según las

normas del derecho interno. Esta es la opinión predominante si bien han existido tentativas en sentido contrario. Especialmente significativas han sido aquéllas que en base al principio del poder federal de integración previsto en el artículo 24 de la Ley Fundamental han deducido una competencia exclusiva estatal para la ejecución de las resoluciones comunitarias. En otras palabras, la sujeción del principio de lealtad federal al superior principio de integración no consentiría, según este planteamiento, una absoluta libertad de opción de los modos y de los medios de ejecución de la normativa comunitaria por el hecho de que la integración no se agota en la decisión de las Comunidades europeas sino que se extiende también a la actuación del derecho comunitario derivado. En esta línea de argumentación, sólo una reserva de competencia en favor de los órganos federales o bien el establecimiento de una intervención sustitutiva respecto de los Länders permitiría garantizar el respeto a las obligaciones comunitarias ante una falta o una ejecución imperfecta.

No obstante, la doctrina mayoritaria no ha avalado alternativas distintas a las que se derivan directamente del esquema constitucional. En este sentido, se ha objetado que una competencia exclusiva de los órganos federales en relación a la ejecución no encuentra fundamento en artículos de la Ley Fundamental. Aún más problemática parece la admisibilidad de una intervención extraordinaria de carácter sustitutivo a cargo de la Federación. Por el contrario, se ha resaltado la necesidad de referirse a los instrumentos ordinarios que la Constitución prevé para obviar las situaciones de falta de cumplimiento de las obligaciones federales que gravan a los Länders, eso es, el procedimiento establecido en el artículo 37, según el cual ante un incumplimiento por parte un Estado-miembro de una obligación federal que derive de la Constitución o de una ley federal, el Gobierno puede, con el consentimiento del Consejo federal, adoptar las medidas necesarias para inducir al Estado-miembro a cumplir dicha obligación. Asimismo, se ha hecho referencia a las posibilidades de recurso o de planteamiento de conflictos ante la Corte Constitucional. Por otra parte, sería contradictorio que al tiempo que se niega competencia a los Länders cuando las normas comunitarias necesitan una ejecución interna de carácter legislativo, en cambio, de forma inequívoca, debe admitirse la competencia de estos mismos Estados-miembros en el plano administrativo, dado que, como es sabido, en el sistema alemán, con carácter general, la función administrativa corresponde a los Länders. Precisamente, ningún autor ha puesto en discusión la competencia de los Länders para la ejecución de decisiones comunitarias que no requieran la intervención legislativa interna y la suficiencia de los medios previstos por el artículo 84 de la ley Fundamental en orden a la posibilidad de que el Gobierno federal, con el consentimiento del Consejo federal, adopte disposiciones administrativas de carácter general, o que desarrolle una supervisión general, o que provoque incluso decisiones del Consejo federal ante determinadas disfuncionalidades. Por lo tanto, puede concluirse que corresponde a los Länders ejecutar las decisiones comunitarias cuando éstas exigen exclusivamente una ejecución a nivel de actividad administrativa siempre que se trate de competencias constitucionalmente atribuidas a los Länders o cuya ejecución administrativa les esté atribuida.

Asimismo, cuando la decisión comunitaria necesita el complemento de una intervención legislativa, la doctrina mayoritaria entiende que si aquella se plantea en ámbitos competenciales atribuidos a los Estados-miembros, corresponde a éstos el desarrollo de la actuación comunitaria si bien deberá tenerse en cuenta que, ante posibles incumplimientos o cumplimientos desviados de las decisiones comunitarias, puede recurrirse a los medios previstos en la propia Ley Fundamental y en concreto a los artículos 37 y 93.

Con referencia concreta al ámbito agrícola deben destacarse algunos puntos que presentan alguna significación singular. Dada la interrelación entre Länders y Federación en la tramitación de las ayudas financieras comunitarias, se planteó la necesidad de un entendimiento de los Länders con la Federación por lo que se refiere a la participación alemana en los órganos comunitarios y especialmente en el Comité para las Estructuras Agrícolas. La República Federal alemana está representada por un representante de la Federación y por un representante de todos los Länders elegido entre los funcionarios de los Ministerios de Agricultura de los Länders. De hecho, la unidad de dirección se mantiene por medio de dos seminarios anuales en los que participan representantes de la Federación y de los Länders, y donde se fijan las líneas de acción a seguir.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en 1969 se modificó la Ley Fundamental en un punto que atañe de manera directa a las competencias de la Federación y los Länders en materia de estructuras agrarias. Se trata de la introducción del artículo 91.a en virtud del cual la Federación coopera a la realización de las funciones que corresponden a los Länders en materia de estructuras agrarias. Se trata de la introducción del artículo 91.a en virtud del cual la Federación coopera a la realización de las funciones que corresponden a los Länders en el campo de las estructuras agrícolas cuando estas funciones sean de interés social y cuando la cooperación sea necesaria para mejorar las condiciones de vida. Sobre la base de esta disposición constitucional se publicó la Ley de 3 de septiembre de 1969 para la agricultura.

Por lo que respecta a la organización, esta Ley prevé una Comisión de planificación compuesta por representantes de la Federación y de los Länders; los primeros tienen tantos votos como ostentan conjuntamente los representantes de los Länders y las decisiones deben ser tomadas por mayoría cualificada, eso es, el asentimiento de los representantes de la Federación y al menos de la mitad de los de los Länders. Realmente, esta organización de carácter asociativo constituye un desarrollo no previsto en la Ley Fundamental de Bonn. La Comisión emite directrices que se refieren a los principales aspectos de la materia, eso es, irrigación, racionalización de las estructuras empresariales, mejora de las estructuras de mercado, construcción de casas rurales, consorcios para la venta y almacenamiento, etc. Se excluyen, en cambio, de la ley de 1969 y del mecanismo previsto en la misma otras materias como las cuestiones sociales, o de seguros, o la pesca, que son de competencia federal, o como la asistencia técnica, los servicios agrícolas o las escuelas agrícolas, que son de competencia de los Länders. Por lo que se refiere a la instrumentación financiera, la ley establece una distribución fija en virtud de la cual la federación se hace cargo del 60% de los gastos y el Land del 40%. El procedimiento de cofinanciación se inicia con una comunicación del Länders al Bund acerca de los objetivos previstos con una indicación del gesto. El único vínculo para establecer esta indicación es el que se derive del plan federal a medio plazo. Realizada la distribución de los fondos y fijadas las directrices, la ejecución corre a cargo de cada Land, que puede emanar directrices suplementarias de carácter integrativo, pero su actividad consiste principalmente en la ejecución de acuerdo con las directrices de la Comisión de planificación.

El supuesto que se acaba de exponer pone de relieve como el principio de coordinación no puede tener un desarrollo unilateral sino que debe proyectarse de forma multiforme interrelacionando funciones centrales y periféricas y estableciendo canales de comunicación entre las vertientes exterior e interior de la acción de los poderes públicos.

IV. LOS DATOS DEL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

1. En el sistema de distribución de competencias previsto por la Constitución de 1978 es necesario partir de las disposiciones constitucionales pero sólo puede tenerse un conocimiento completo de la ordenación de las competencias una vez estudiadas las determinaciones contenidas en los Estatutos de Autonomía.

El ámbito de competencias que continúan reservadas al Estado está inicialmente contenido en el primer apartado del artículo 149 CE. Ahora bien, dada la cláusula residual del tercer apartado del mismo artículo, la definitiva configuración depende de las asunciones de competencias a favor de las Comunidades Autónomas realizadas por los Estatutos de Autonomía ya que «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado». Además los Estatutos, al atribuir competencias a las Comunidades Autónomas, introducen ciertas precisiones o distinciones que contribuyen a conformar también el ámbito de acción a cargo del Estado.

De acuerdo con el artículo 149, primer apartado, el Estado tiene competencia exclusiva en orden a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (núm 13), a «la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias» (núm 23 *in fine*) y al «régimen aduanero y arancelario» y al «comercio exterior» (núm. 10).

Aparte de la atribución al Estado de las relaciones internacionales, los apartados transcritos constituyen las únicas indicaciones expresas de la Constitución para definir las facultades estatales en orden a las actividades agrícolas. Antes de completar estas indicaciones con los criterios que se desprenden de los Estatutos, consideremos las determinaciones constitucionales respecto de las competencias autonómicas en este campo.

El artículo 148.1 CE enuncia un conjunto de materia en las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas, acotando además el ámbito de posibles competencias iniciales de aquellas comunidades constituídas al margen del procedimiento previsto en el artículo 151 CE (eso es, todas excepto las nacionalidades históricas y Andalucía). Pues bien, entre las materias allí señaladas se hallan las siguientes: «agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía» (núm 7), «montes y aprovechamientos forestales» (núm. 8), «ferias interiores» (núm. 12) y «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (núm. 13). Hay que insistir en que el artículo 148 CE no contiene una enumeración de competencias sino un simple enunciado de materias en las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias a través del único instrumento válido para ello: los Estatutos de Autonomía.

Sin realizar un examen completamente exhaustivo de los Estatutos pueden establecerse las líneas fundamentales, distinguiendo al efecto los dos tipos de Comunidades en razón del procedimiento de institucionalización de las mismas.

Los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Galicia y Andalucía contienen normas prácticamente idénticas. Tampoco son sustancialmente diferentes las cláusulas del Estatuto vasco aunque existan algunos matices de orden más bien formal. Los tres Estatutos citados en primer lugar contienen dos preceptos que interesan en estas páginas. Por una parte, atribuyen competencia exclusiva — eso es, todas las potestades públicas — a la Comunidad Autónoma en materia de «Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos» (art. 9.10 EAC.; en términos

similares art. 27.10 EAG. y art. 13.7 EAA.) añadiéndose en el Estatuto andaluz «tratamiento especial de zonas de montaña» salvándose en todos ellos la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.23 CE. En este punto el Estatuto Vasco es similar al Estatuto catalán (art. 10.8 EAV.).

El segundo grupo de preceptos que presenta particular interés está integrado por los artículos 12.1 EAC, 30.1 EAG y 18.1 EAA que contienen un encabezamiento idéntico en el cual se establece el marco para el ejercicio de las competencias que podemos denominar económicas. El marco queda configurado por «las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución». En este contexto se atribuye a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en orden, por una parte, a la agricultura y ganadería —matizándose en el Estatuto andaluz en el sentido de comprender las «competencias relativas a la reforma y desarrollo agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales»— y, por otra, al «comercio interior... sin perjuicio de la política general de precios».

En el Estatuto vasco no existe un precepto similar a los citados y las correlativas competencias son enunciadas en el precepto referente a las competencias exclusivas de la Comunidad: «agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 10.9), «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 10.25) y «comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado... Ferias y mercados interiores» (art. 10.27).

Expuestas las previsiones estatutarias de aquellas Comunidades institucionalizadas de acuerdo con el artículo 151 CE es posible concluir que las nuevas entidades ostentan facultades normativas y ejecutivas en el ámbito de la agricultura y el comercio de productos agrarios si bien se encuentran acotadas por la política general de precios.

Por lo que se refiere a las restantes Comunidades Autónomas hay que señalar de entrada que en principio todas asumen como exclusivas las competencias referidas a las materias señaladas en el artículo 148 CE con una expresa referencia al límite de la ordenación general de la economía. Además se configura como competencia de desarrollo legislativo y ejecución la referente a montes y pastos, y como simplemente ejecutiva, eso es, sin ostentar la postestad reglamentaria, la referida a comercio interior, desapareciendo en este caso cualquier acotación en base a la política general de precios.

Por tanto, y como conclusión de carácter general, puede decirse que corresponden al Estado las competencias en orden a establecer la ordenación general de la economía y las disposiciones generales en materias de precios así como el régimen arancelario y el comercio exterior y las bases referidas a la legislación forestal. En el respeto de los límites que se derivan de las anteriores competencias las Comunidades Autónomas son competentes en materia de agricultura y ganadería y comercio interior.

2. Si por un momento prescindimos de las repercusiones que implica la entrada en las Comunidades, puede decirse que respecto de los productos agrarios y en el aspecto de mercado, la ordenación interna que se desprende de la Constitución y de los Estatutos descompone la competencia de las Comunidades Autónomas y del Estado en relación a la dicotomía: política general de precios y demás aspectos del

comercio de productos agrícolas. En este sentido, se ha señalado que atribuida al Estado la competencia para establecer dicha política general de precios, las Comunidades Autónomas ostentan en este campo solamente funciones indirectas que inciden en la fijación de dichos precios, pero no de carácter directo dada la reserva a favor del Estado. Entre estos medios se citan aquellos que implican de alguna forma medios de promoción, como las subvenciones y las ayudas, o bien aquellas medidas administrativas que inciden en la propia organización por regulación del mercado como las ferias, etc.

Ahora bien, un análisis sistemático de las correspondientes prescripciones de los diversos Estatutos de Autonomía ofrece algún elemento de interés. Algunos Estatutos, correspondientes a las Comunidades Autónomas institucionalizadas al margen del procedimiento previsto en el artículo 151 CE, asumen competencias exclusivamente ejecutivas en materia de comercio interior sin que expresamente se establezca la salvedad de la política general de precios. Sirva a este respecto de ejemplo el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Asturias en el que concretamente se prevé que «corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en... comercio interior...». Los términos en que se atribuye en este caso la competencia, en relación con las fórmulas antes estudiadas respecto de las comunidades históricas, conducen a señalar, teniendo en cuenta que estas últimas ostentaban todas las potestades normativas, una equiparación entre el concepto de política general de precios y regulación general de los mismos, con lo que las facultades autonómicas estarían circunscritas por las normas establecidas en este campo que tuvieran carácter general pero ostentarían, en todo caso, facultades para adoptar resoluciones concretas o singulares.

De hecho, la distinción apuntada fue un criterio utilizado para el traspaso de funciones durante el período preautonómico, como se desprende de lo previsto, que se cita a título de ejemplo, en el artículo 4 del R.D. 1386/1978, de 23 de junio que transfiere competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de comercio, traspaso que quedó consolidado en virtud de la Disposición Transitoria Sexta, apartado seis, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3. Como acaba de señalarse, durante el período preautonómico se produjeron transferencias de funciones —seguimos citando como ejemplo el caso de la Generalidad de Cataluña— en aspectos que inciden más o menos intensamente en el tema que es objeto de estas páginas. Aparte del Real Decreto antes citado, cabe señalar también el R.D. 1383/1978, del 23 de junio por el que se transpasan competencias en materia de agricultura, así como el R.D. 2210/1979, de 7 de septiembre por el que, junto a otros objetos, se transfieren nuevas funciones en la misma materia. Con posterioridad a la vigencia de los Estatutos se han realizado diversos trasposos: R.D. 1950/1980, de 31 de julio, respecto del Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza; R.D. 2687/1980, de 3 de octubre, sobre Ferias Interiores, reforma de estructuras comerciales y disciplina de mercado; R.D. 170/1981, de 9 de enero, en materia de Viticultura y Enología; R.D. 171/1981, de 9 de enero, sobre investigación agraria, R.D. 233/1981 y R.D. 241/1981, de la misma fecha, sobre extensión y capacitación agraria y reforma y desarrollo agrario; R.D. 1674/1981, de 13 de julio, sobre sanidad vegetal; R.D. 1889/1981, de 24 de julio, sobre desarrollo ganadero; R.D. 2045/1981, de 3 de agosto, en relación con la producción vegetal; y R.D. 2168/1981, y 2176/1981, de 10 de agosto, sobre industrias agrarias y comercialización, normalización y fijación de origen de productos agrícolas y producción y sanidad animal.

Dejando al margen la distinta significación de los traspasos según se hayan producido en la etapa preautonómica o una vez en vigor los Estatutos —en el primer caso, auténticas transferencias de competencias, en el segundo simples traspasos de servicios ya que la atribución de la competencia se produjo en virtud de las disposiciones estatutarias— es indudable su significación para acotar las respectivas posiciones del Estado y de las Comunidades Autónomas en cuanto, en todo caso, proporcionan elementos importantes para interpretar y delimitar el alcance material de las competencias.

Una lectura de las normas citadas permite establecer los extremos siguientes:

- a) normal atribución de las funciones administrativas a la Comunidad Autónoma, sin que prácticamente se establezcan a este respecto excepciones;
- b) frecuente reserva al nivel estatal de facultades en orden a la formación de planes o de programas;
- c) sistemática previsión en orden a instrumentar la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones estatales cuando se ha producido la reserva a la que acabamos de aludir, o existe, fenómeno ciertamente infrecuente, una excepción al criterio señalado en el párrafo a).

Estas consideraciones, a pesar de su indudable carácter genérico, son útiles para delimitar las posiciones del Estado y de las Comunidades Autónomas en el campo de la agricultura y del comercio de productos agrarios, debiéndose añadir tan sólo una precisión en el sentido de que los ulteriores convenios o acuerdos que pueden establecerse —y así ha sido en algunos traspasos— no afectan, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 9 de julio de 1983 precisamente respecto de un conflicto relacionado con la agricultura, a la titularidad de las competencias sino tan sólo a su modo de ejercicio; ya que, como también ha ratificado dicho Tribunal en su sentencia de 7 de abril de 1983, las normas de traspaso no afectan a las cláusulas de atribución de competencia, teniendo por objeto exclusivamente el traspaso de los correspondientes medios inherentes a cada competencia.

4. Como hemos señalado más arriba, la competencia en materia de relaciones internacionales está reservada al Estado. Antes de examinar los criterios en orden a la interpretación de esta materia es útil hacer una breve puntualización sobre el concepto de Estado. En este sentido, hay que hacer una distinción entre el Estado que aparece hacia el exterior, eso es, desde el punto de vista internacional que resulta de la global consideración de la organización del gobierno de la comunidad territorial, y el Estado como ente del derecho interno. En este sentido puede decirse que cualquier ente u órgano perteneciente al aparato del poder público interno —entre ello precisamente las regiones, en nuestro caso las Comunidades Autónomas— forma parte del Estado en el sentido del derecho internacional.

Se ha planteado que cualquier actividad de ejecución o desarrollo de las decisiones comunitarias forma parte de la materia de relaciones internacionales. Este planteamiento no es aceptable porque se trataría de una materia acéfala, en cuanto desprovista de un contenido determinable a priori, y, además, porque en la economía de un sistema de distribución de competencias fundado sobre las materias estas últimas deben encontrar el propio y necesario fundamento en normas positivas y no pueden, por tanto, ser inventadas por el intérprete, para decirlo con una expresión de Giannini. Asimismo, no es aceptable porque por esta vía los órdenes competenciales de materias autonómicas podrían quedar absolutamente vaciados en vía interpretativa, concretamente mediante la reconstrucción de las materias de competen-

cia estatal a través del empleo de criterios diversos de los utilizados en las normas constitucionales o estatutarias.

De hecho, sobre el alcance de las obligaciones internacionales respecto de los poderes autonómicos se han planteado dos alternativas: la primera consistente en considerar que precisamente la existencia de estas obligaciones asumidas en el campo internacional implica la abocación al Estado de las competencias normativas y ejecutivas de los Tratados; la segunda se inclina por la permanencia de la esfera de competencia autónoma si bien surge frente al poder autonómico el vínculo de no emitir normas de contraste con dichas obligaciones. Frente a este planteamiento Sperduti ha señalado que es necesario profundizar en orden a una tercera posibilidad, en el sentido de que el vínculo que se deriva de las obligaciones internacionales, no es sólo el de un límite en sentido estricto para no emitir normas que contrasten con dichas obligaciones, sino que además, comprende la obligación de adoptar las medidas necesarias en las materias de propia competencia para que dichas obligaciones internacionales alcancen plena observancia. En razón de la presencia de intereses nacionales unitarios señala que, en correlación con la función autonómica respecto de la actuación de la normativa comunitaria, puede considerarse que es función propia del Estado garantizar desde su propia organización la observancia de las obligaciones internacionales. El criterio al que hay que atenerse se concreta en que deben establecerse de forma coetánea el respecto por parte del Estado de las atribuciones autonómicas en el campo legislativo y administrativo y la pertenencia al Estado de la función de garantizar que sean razonablemente observadas dichas obligaciones. Es decir, partiendo de la enumeración constitucional de materias asignadas a poderes regionales se individualiza como materia conexas y distinta, la referida a las relaciones internacionales, reservada al Estado, que tiene como elemento caracterizador su relación con problemas generales y unitarios que inciden en varios sectores comprendidos en materias autonómicas. Ahora bien, la noción de «relaciones internacionales» no se utiliza en este enfoque para redimensionar, restringiéndolas, las competencias constitucionalmente asignadas a las entidades subestatales, planteándose el traspaso al Estado de poderes normativos y administrativos cada vez que dichos poderes se plantean en orden a la ejecución de tratados internacionales, sino que se parte de la permanencia de las competencias autonómicas, de forma que la noción de «relaciones internacionales» afecta la legitimidad de la acción autonómica o se refiere tan sólo a la legitimidad de la acción estatal en orden a asumir ciertas obligaciones internacionales, y configura la obligación que tienen las entidades autonómicas de utilizar sus potestades para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones.

6. La Constitución no contiene ninguna prescripción en orden a la participación de las Comunidades Autónomas en la estipulación o ejecución de tratados y convenios internacionales. Por el contrario los Estatutos de Autonomía contienen algunas disposiciones —similares en todos los textos, excepto en el de Canarias— referidas esencialmente a tres puntos:

- a) La Comunidad autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias de su competencia. En el Estatuto del País Vasco (art. 20.3) se añade que «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 (reforma del Estatuto) salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma».

b) La Comunidad autónoma 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.

c) Se reconoce la iniciativa de la Comunidad autónoma en orden a solicitar del Gobierno estatal la celebración de tratados en relación con determinadas circunstancias ligadas a la idiosincrasia de cada Comunidad.

Como hemos dicho, el Estatuto canario establece además unas disposiciones específicas referidas a su peculiar régimen económico y fiscal. En este sentido el artículo 45 después de definir este régimen —«basado en la libertad comercial de importación y exportación y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo»— señala que «en el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales, en las negociaciones correspondientes se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone... el régimen especial de Canarias», cuya modificación solo podrá hacerse, según dispone la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento canario.

7. El artículo 93 CE prevé que «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».

Este precepto, obviamente dirigido a encauzar la posible incorporación de España a la CEE, permite cesiones de «ejercicio de competencias» y atribuye a las instituciones centrales del Estado la función de garantía del cumplimiento del Tratado y del derecho derivado.

Al igual que sucedió en otros países —hemos aludido a ello— se plantea no sólo la posible intervención de las Comunidades Autónomas en la ejecución de dichas normas en cuanto afecten a competencias asumidas por estas entidades —cuestión que, por una parte, se subsume en la más general de la ejecución de los Tratados internacionales respecto de la cual, como hemos visto en el apartado anterior, existen previsiones claras en los Estatutos de Autonomía— sino, de forma específica, si el artículo 93, y en concreto la función de garantía atribuida al Estado central, implica una excepción del planteamiento general y de las cláusulas estatutarias referidas.

Inicialmente algún autor —Escribano Collado—, señaló que el artículo 93 de la Constitución altera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas diseñado en los Estatutos de Autonomía, ya que se atribuyen al Gobierno o a las Cortes Generales, como órganos del Estado, la facultad de garantizar frente a las Comunidades Autónomas, en el supuesto de competencias de éstas, la ejecución de los Tratados y de las resoluciones que emanen de las organizaciones supranacionales a las que se hayan transferido las competencias que ahí se prevén. Asimismo indicó que el hecho de exigir ley orgánica para efectuar la indicada transferencia de competencias a organizaciones internacionales implica de hecho ya una igualdad de nivel respecto del procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía y, por lo tanto, evita la necesidad de tener que acudir a dicho procedimiento normal de reforma.

Por lo que se refiere a la ejecución de las resoluciones de la organización supranacional, señaló que la adopción de estas medidas debe hacerse teniendo en cuen-

ta específica reserva al Estado de la garantía de su cumplimiento. Asimismo, considera «que la Constitución ha atribuido la competencia al poder central y no a las Comunidades Autónomas» para ejecutar las resoluciones de la organización supranacional, añadiendo que «la explicación de esta medida quizá se deba, desde la perspectiva de la articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a que existiendo la intervención de una organización internacional en la configuración del derecho interno, deba ser reforzada la unidad de ejecución de sus resoluciones para todo el territorio nacional, lo que no parece tan necesario para el resto de Tratados y Convenios internacionales, en los que simplemente se produce una limitación de la soberanía del Estado. Para articular una posible presencia de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la indicada cláusula de garantía, este autor considera exclusivamente la vía de la delegación prevista en los artículos 150.1 y 2 Constitución Española. En definitiva, Escribano acaba la argumentación señalando «que por vía de excepción, el artículo 93 atribuye al Estado la garantía del cumplimiento de aquellos Tratados que impliquen cesión de competencias en la organización internacional, asumiendo en el derecho interno, un papel protagonista en la adopción de las medidas necesarias para su ejecución y desarrollo corregido por la posible, aunque eventual, participación de las Comunidades Autónomas».

Este planteamiento no parece aceptable por varias razones. Analizando primero la cuestión con carácter general puede decirse que el obligado respeto de las resoluciones comunitarias no debe entenderse en el sentido de que cuando estemos ante una obligación establecida por la Comunidad, el Estado pueda abocar para sí sustrayéndolas a las entidades autónomas las competencias referidas a las mismas y afectadas por dicha obligación. El límite, por el contrario, condiciona el contenido de las actividades autonómicas, pero no podría por sí mismo operar una redistribución de las competencias en contraste con los criterios previstos en la Constitución. En función de la existencia del obligado cumplimiento de las resoluciones supranacionales podría incluso condicionarse el modo de proceder de los órganos de la Comunidad Autónoma, pero no transferir al Estado las competencias atribuidas a las mismas. Tampoco pueden encontrar fundamento la expropiación de competencias en la circunstancia de que el Tratado constitutivo de las Comunidades contemple sólo a los Estados como interlocutores de la Comunidad porque puede replicarse a este argumento que no se trata de examinar las relaciones entre los órganos comunitarios y los Estados-miembros, sino que la cuestión se plantea respecto de las relaciones internas en el seno de los Estados-miembros. Es, por tanto, un problema de derecho interno; se trata de una cuestión parecida a aquella a la que ha hecho referencia la Corte de Justicia de las Comunidades cuando se ha declarado ajena al problema del Juez nacional competente para aplicar el derecho comunitario. Tampoco puede considerarse como un argumento aceptable el hecho de que el Tratado constitutivo de las Comunidades prevea o aluda a las regiones como espacios económicos y no como articulación política de los Estados. También en ocasiones las Constituciones aluden a determinadas distribuciones del territorio o a zonas más ricas o más pobres sin que ello tenga nada que ver con la articulación territorial del poder. Aquí se trata exclusivamente del problema de la ejecución de las obligaciones comunitarias y de las autoridades políticas en el seno de los Estados-miembros a las que debe corresponder dicha ejecución. Aceptar la anterior argumentación sería tanto como decir que por el hecho de que un tratado no considera a las Comunidades Autónomas, éstas quedan ya absolutamente fuera de cualquier actividad que directa o indirecta-

mente se relacione con los pactos referidos a las normas emitidas por las autoridades comunitarias. En el fondo de estas argumentaciones subyace un equívoco: que en el ordenamiento existe un principio según el cual corresponde al ente que forma el vínculo internacional, o en este caso comunitario, el poder omnímodo de dar cumplimiento a las obligaciones que se deriven de él, incluso cuando la forma de darle cumplimiento entre en contraste con las normas constitucionales que atribuyen de manera distinta competencias según los distintos campos de materia.

Tampoco es convincente el argumento de que es necesario que sea el Estado el único ejecutor de las decisiones comunitarias por ser el único sujeto responsable frente a las Comunidades europeas de la correcta actuación del Tratado constitutivo y de los actos legítimamente emitidos por las autoridades comunitarias. De hecho existen medios para que las Comunidades Autónomas deban actuar como ejecutoras prontas y leales de las obligaciones comunitarias. Si actúa mediante leyes, cabrán los recursos de inconstitucionalidad; si se trata de decisiones administrativas, cabrá la doble vía de la impugnación y del conflicto competencial; en fin, si se trata de una falta de adecuación, deberá jugar el artículo 155 CE.

Desde otra perspectiva, hay que señalar que la atribución de poderes de ejecución de las decisiones comunitarias, exclusivamente a las instancias estatales, tendría como consecuencia una concentración de facultades normativas y administrativas en dichos órganos, claramente en contraste con lo que debe entenderse por un ordenamiento democrático contemporáneo si tenemos en cuenta, además, el trasvase de facultades legislativas del Parlamento nacional al Consejo de Ministros de las Comunidades.

Como señala Ruiloba, el artículo 93 de la Constitución se refiere a la garantía del cumplimiento y no al cumplimiento de los Tratados y las resoluciones de las organizaciones supranacionales, y por lo tanto «puede ser interpretado en el sentido de que las Comunidades Autónomas quedan capacitadas para ejecutar directamente, dentro de sus respectivos territorios y en las esferas de sus competencias materiales, los actos emanados de las Comunidades europeas reservándose el Estado una función de coordinación, impulso, vigilancia y sustitución (debe entenderse como desarrollo del artículo 155 CE) en caso de inactividad o inadecuada actividad de las instituciones regionales en el cumplimiento y ejecución de los actos comunitarios europeos». Y además, como advierte Remiro Brotons, el Estado puede dictar al amparo del artículo 150.3 de la Constitución leyes de armonización, con lo que se crearía una situación equiparada a la italiana.

Por lo demás, y en orden a asegurar la garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, especialmente en caso de inactividad, la propia ley orgánica prevista en el artículo 93 CE podría desarrollar los procedimientos y supuestos de aplicación de las medidas genéricamente previstas en el artículo 155 CE.

V. LA POSICIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EN EL ÁMBITO DE LA AGRICULTURA

1. Señaladas las características del mercado común agrícola y la regulación de las competencias en materia de agricultura, y las previsiones sobre la integración en organizaciones supranacionales en el ordenamiento constitucional español es ya posible examinar cuál puede ser la posición de las Comunidades Autónomas en este campo, en el supuesto que se produzca la entrada de nuestro país en la Comunidad Económica Europea.

Puede establecerse una diferenciación, a los simples efectos de exposición ya que son aspectos totalmente interrelacionados, entre las cuestiones referidas a la intervención de las Comunidades en la formación de las resoluciones comunitarias, y las que atañen al desarrollo y ejecución del derecho comunitario.

2. En el sentido de la participación de las entidades autonómicas en la organización hay que distinguir claramente dos aspectos: por un lado, en relación con la intervención directa de las Comunidades Autónomas en los órganos de gobierno comunitario; por otro, su participación en la formación de las decisiones estatales que han de contribuir, luego, a la adopción de las decisiones comunitarias.

Por lo que se refiere al primer aspecto, debe tenerse en cuenta que los elementos integrantes de la Comunidad europea son exclusivamente los Estados, y representantes de éstos integran su principal órgano, el Consejo de Ministros. Asimismo, debe considerarse que normalmente, y respecto de los actos más significativos, sólo los Estados-miembros y las Instituciones comunitarias — aparte de los particulares, en su caso — están legitimados para recurrir ante la Corte de Justicia de las Comunidades, lo que constituye un dato para, desde otra vertiente, confirmar las características estructurales de la Comunidad Económica Europea. Contemplado desde una perspectiva interna, la participación estatal en los órganos de decisión comunitarios se caracteriza por ser un acto de ejercicio de la competencia en materia de relaciones internacionales, atribuida a las instituciones centrales del Estado.

Estos elementos que se desprenden del ordenamiento vigente, y que no admiten matización en lo que se refiere a la intervención en los órganos de gobierno comunitario, no deben conducirnos, sin embargo, a negar cualquier presencia o relación directa entre la Comunidad y las Comunidades, y, en concreto, la participación de representantes de éstas en organismos no decisorios de la Comunidad.

En el breve análisis de las soluciones adoptadas en la República Federal Alemana, antes realizado, hemos destacado como, y en relación con la agricultura, el Estado ha permitido la representación de los Länders en órganos secundarios de la Comunidad, de manera que la representación alemana se integra por representantes de las instituciones centrales y de los Länders. También alguna disposición de la propia Comunidad ha admitido una presencia directa de las regiones autónomas. Así, el Reglamento de 18 de marzo de 1975 ha previsto la posibilidad de que los representantes de las entidades subestatales autonómicas, si no se oponen los correspondientes Estados, puedan ser oídos por el Comité de política regional.

Si pasamos de los procedimientos formalizados al funcionamiento real de las instituciones podríamos señalar otras diversas intervenciones directas, de orden consultivo o informativo, de representantes de regiones autónomas o Länders cerca de la organización comunitaria.

Ahora bien, estos ejemplos no alteran las coordenadas esenciales del tema que no son otras que la reserva a las instituciones centrales del Estado de la facultad exclusiva de intervenir en la formación de las decisiones comunitarias. Sentado este punto, y respecto de órganos subalternos de la Comunidad puede producirse la presencia de representantes de las Comunidades Autónomas en la forma y medida establecida por las instituciones europeas y los propios Estados, cuya determinación al respecto es clave.

Por lo que respecta a la segunda vía de participación, eso es, a través de la intervención en la elaboración de las posiciones que el Estado va a presentar en los órganos comunitarios puede hacerse un planteamiento bastante diferente. Téngase en cuenta que ahora nos encontramos ya al margen de la representación externa

del Estado y que, de hecho, se trata de una cuestión de derecho interno directamente relacionada con la admisión y profundización del principio de participación en la estructura del Estado.

En este sentido, hay que tener en cuenta las previsiones de los Estatutos de Autonomía en orden a que las Comunidades Autónomas serán informadas de la elaboración de Tratados y Convenios. Se trata por tanto sólo de una posibilidad de ser informado y no de ser oído, lo que hubiese dado un mayor realce a esta vía de participación, tal como estaba precisamente previsto en la redacción originaria del artículo 20.5 del Estatuto vasco. Esta insuficiente regulación no es un obstáculo, no obstante, para que en el desarrollo del ordenamiento constitucional puedan establecerse otras vías para articular la participación de las Comunidades Autónomas, tal como se ha hecho, en aquéllos países que tienen una articulación territorial autonómica y en concreto en la República Federal Alemana y en Italia.

Concretamente, la ley orgánica prevista en el artículo 93 CE puede establecer, como se hizo en Alemania, diversos procedimientos de información y control en relación con las funciones del gobierno relativas a las decisiones comunitarias. Lógicamente, estos procedimientos han de residenciarse principalmente en las Cortes, aunque la distinta composición de nuestro Senado comparado con el Consejo Federal Alemán hace prácticamente imposible que por esta vía se asegure una participación autonómica. Ahora bien, no hay ningún obstáculo para que, valorando las facultades parlamentarias, se establezcan órganos y procedimientos para permitir la colaboración de las Comunidades Autónomas.

Puede plantearse incluso que la previsión de estas vías de participación es una exigencia que deriva no sólo de los principios de coordinación y colaboración, sino que se desprende de los propios términos en los que se ha producido la definición de las competencias autonómicas en el campo de la agricultura. Recuérdese a este respecto lo antes indicado al examinar las correspondientes normas de traspasos de servicios en esta materia en el sentido de que prácticamente siempre se prevé la participación autonómica en la elaboración de planes y proyectos estatales —lo que es coherente con el artículo 131 CE—. Con la integración en la Comunidad va a corresponder a ésta, en muchos casos, la fijación de las medidas que cumplirán idéntica función. Lógico es, pues, que a las Comunidades Autónomas se les reconozca idéntica participación en la elaboración del proyecto o planteamiento que las instituciones centrales del Estado van a presentar en los órganos comunitarios.

3. En lo que se refiere al desarrollo y ejecución de las resoluciones comunitarias en materia de agricultura hay que tener en cuenta tanto las características de cada tipo de medida como las previsiones al respecto del ordenamiento constitucional antes consideradas.

En lo que hace referencia al mercado agrícola, la incidencia de la integración se proyectará de manera directa en las competencias estatales, dado que al Estado correspondía precisamente la política general de precios y el comercio exterior, pero asimismo va a incidir, lógicamente, en el ámbito de las Comunidades Autónomas en cuanto deberán acomodar las medidas indirectas que adopten a las disposiciones comunitarias y, en concreto, a los reglamentos agrícolas comunitarios.

La ejecución de las medidas que adopten las Comunidades europeas estará a cargo de las autoridades competentes y éstas, teniendo en cuenta que la política general de precios en principio queda asumida en el campo de la agricultura por las autoridades comunitarias, no son otras que las Comunidades Autónomas, quedando exclusivamente al Estado funciones de garantizar las medidas adoptadas por las

Comunidades Autónomas en orden al efectivo cumplimiento de las decisiones comunitarias.

Se ha señalado que al existir diferentes clases de reglamentos agrícolas, puede suponerse que «algunos de ellos estarán todavía en fase de transición hacia la plena organización común del mercado, en el momento de la adhesión española a las Comunidades. Este factor, no obstante, sólo incidiría en la mayor o menor discrecionalidad de los entes autonómicos en la gestión de la política comunitaria en materia de mercados agrícolas. Así, por ejemplo, en la fase previa al pleno funcionamiento de una organización común de mercado en el sector de cereales, los Estados-miembros de la Comunidad podrían determinar libremente el precio indicativo dentro de un margen establecido por el Consejo. En este caso, en que ni la Constitución ni los Estatutos prevén que las Comunidades Autónomas sean oídas sino sólo informadas, en lo que se refiere a la actividad exterior del Estado de interés especial para ellas, es evidente que en ejercicio de las competencias que en la materia les han sido conferidas, los entes autonómicos —al menos los principales productores en cada caso— deberían contar con un cauce de participación en tal determinación del precio» (Ruiloba). Por tanto, en esta línea de argumentación se entiende que toda decisión en orden a establecer explícitamente un precio en el supuesto de que la regulación comunitaria conceda a los Estados-miembros una capacidad de decisión no correspondería a las Comunidades Autónomas sino a los órganos centrales del Estado. Ahora bien, hay que tener en cuenta que si los reglamentos comunitarios permiten la fijación de precios, en el marco de las directrices o coordenadas señaladas en los mismos, el tema ya no se plantea como un problema de negociación exterior sino como un problema de ejecución y, por lo tanto, no hay que reconducirlo al tema de la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de los Tratados sino que debe tratarse como un tema de ejecución de los mismos y, en todo caso, hay que darle solución en virtud de la distribución de competencias, antes referida, eso es, recurriendo a reconocer si esta decisión entra en lo que hay que entender como política general de precios o bien se trata de una medida que subyace o que se sitúa por debajo de esta política general de precios. En todo caso, la participación de las Comunidades Autónomas debería plantearse como consecuencia de un coherente desarrollo de las facultades que la Constitución reserva al Estado en orden a la coordinación de la actividad económica y no a la sustitución de las decisiones de las Comunidades Autónomas por las estatales.

Por lo demás, en lo que se refiere a la actividad de ejecución de los Reglamentos comunitarios y, en su caso, de otras disposiciones comunitarias, en materia de mercados agrícolas hay que distinguir dos aspectos: el ámbito de las medidas relacionadas con el comercio exterior, y concretamente las exacciones reguladoras y restituciones a la exportación, y en su caso, la tarifa aduanera, cuya gestión en la parte que se refiera a órganos internos corresponde a las instituciones centrales del Estado; la gestión o ejecución de las demás medidas —ayudas, primas, almacenamiento, retirada del mercado...— corresponde en principio a las Comunidades Autónomas sin perjuicio de la actividad de coordinación que puedan desempeñar las instituciones estatales. También las entidades autónomas deben desarrollar la pertinente actividad de información, vigilancia y control.

Naturalmente, las peculiaridades de las medidas de intervención en el mercado exigen el establecimiento de procedimientos flexibles de relación entre las instituciones centrales y las entidades autónomas, desempeñando aquéllas la función de canal de comunicación con la organización comunitaria.

En lo que se refiere a la política de estructuras agrícolas, si analizamos la distribución interna de facultades realizada por la Constitución y los Estatutos, la posición de las Comunidades Autónomas es más amplia y corresponde a las mismas la adopción de las decisiones correspondientes en el marco, no obstante, de la política económica general o para decirlo en las palabras del artículo 149.1.13 de la Constitución, de «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

En este sentido hay que tener en cuenta, el debate desarrollado en Italia, en orden a la ejecución o desarrollo de las directivas comunitarias en materias de estructuras agrícolas. No hay duda que en el ordenamiento español corresponderá a las Comunidades Autónomas el desarrollo de las directivas de las Comunidades europeas sin que, con carácter general, pueda postularse la necesidad de un elemento de intermediación, como sucede en Italia, para este desarrollo. Más aún, incluso en el ámbito forestal en el que la Constitución establece una coparticipación del Estado y las Comunidades Autónomas en orden a la actividad legislativa —que es el sistema normal de la distribución de competencias de las regiones italiana de estatuto ordinario— no parece que tenga sentido que una vez establecidos los criterios y objetivos por la Comunidad europea el Estado fije además unas bases, sino que normalmente habrá de producirse tan sólo el desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas.

En lo que se refiere a los proyectos de obras y desarrollo agrario con subvención a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, su reglamento no impide que las propias Comunidades Autónomas puedan plantear proyectos de reforma o mejora de la estructura agrícola, naturalmente enmarcados en los programas comunitarios, si bien habrá de ser el Estado quien ejerza la función de intermediario y al propio tiempo informe dicho proyecto. Se plantea el tema de cuál va a ser la autoridad de control de la ejecución de dicho proyecto a la vista de lo previsto en el artículo 22.2 del Reglamento del Fondo, en el que hay una referencia al Estado-miembro interesado a los efectos de que designe el organismo de control. En este caso la autoridad y organismo parece que no debe quedar a la discrecionalidad del Estado sino en función de la distribución de competencias contenida en la Constitución y por lo tanto la autoridad no puede ser otra que la propia Comunidad Autónoma.

Un último aspecto debe considerarse para fijar las líneas generales de la posición de las Comunidades Autónomas en materia de agricultura en el supuesto de integración en la Comunidad Económica Europea. Se trata de la incidencia que se produce al margen de la ejecución de resoluciones comunitarias. Las medidas agrícolas de la Comunidad configuran, como se ha dicho, una auténtica política agraria común. Además, las desviaciones de las reglas comunitarias pueden producirse no sólo a través de la inejecución o actuación defectuosa, sino también mediante la adopción de otras medidas paralelas que distorsionen el funcionamiento del sistema agrícola común. Por tanto, el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas se encuentra también condicionado por el contexto general definido por las disposiciones comunitarias.

Así, al margen de los mecanismos europeos o supranacionales hay que tener en cuenta que son admisibles ayudas nacionales a la agricultura, pero siempre que se produzcan al margen del sector de los precios y de los mercados y que no provoquen distorsiones de la concurrencia incompatibles con las reglas del mercado común, aspecto que debe vigilar la propia Comisión. Por otra parte, se ha dicho que cualquier programa o decisión de los entes autonómicos sobre mejoras de estructu-

ras agrícolas deberá adaptarse a los programas comunitarios y ser sometido por mediación del Estado a la aprobación de la Comisión (Ruiloba). Finalmente, hay que tener en cuenta las facultades de armonización de las legislaciones nacionales, cuestión estudiada más arriba, que tiene una extraordinaria incidencia en determinados aspectos de la actividad agraria.

En relación con los aspectos generales de la Comunidad Económica Europea y la regulación de su actividad relacionada con la agricultura se ha consultado CARTOU, *Communautés européennes*. París 1979, en particular p. 347 y ss., y 216 y ss.; ISAAC *Droit communautaire général* París 1983; y OLMÍ, *Le rôle respectif des institutions communautaires et nationales dans la mise en oeuvre de la politique agricole commune*, en «Institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des Communautés». Bruselas 1958. Asimismo, los apartados referentes a la política agraria comunitaria de RUILOBA SANTANA, *Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el mercado común europeo*, en «La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española», Madrid, 1980, p. 391 y ss., en especial p. 447 y ss. Por otra parte, se ha tenido en cuenta material normativo e informativo procedente de los propios órganos comunitarios.

En el estudio de los planteamientos del Derecho comparado se han tenido en cuenta los trabajos siguientes: CARRETI, *Ordenamiento comunitario e autonomía regionale*, Milán 1979, que contiene no sólo una referencia general a las cuestiones suscitadas respecto de las relaciones entre la Comunidad europea y las entidades subestatales sino un examen del problema en el ordenamiento alemán y un completo análisis del tema en el derecho italiano; CASSESE y PESCE, *L'agricoltura in uno Stato regionale: il caso tedesco*. Bolonia 1972; ROMAGNOLI, *La programmazione regionale in agricoltura: limiti di competenza in relazione all'interesse comunitario* en «Rivista de Diritto Agrario», 1979, p. 223 y ss. en el que se enfoca la problemática con anterioridad a la institucionalización completa del sistema regional italiano; GAJA, *Competenze statali e regionali per l'attuazione delle direttive comunitarie: punto e a capo*, en «Rivista de Diritto internazionale», 1977, p. 829 y ss; STARACE, *L'attuazione in via legislativa della normativa comunitaria nelle materie di competenza regionale* en «Rivista di Diritto internazionale» 1977, p. 394 y ss.; BASSANINI y CARETTI, *Le autonomie regionali e poteri comunitarie*, y CARBONE, *Le regioni di fronte alle istituzioni comunitarie* en «Comunità europee e suolo delle regioni» Milán 1981, p. 3 y ss.; D'ATENA, *Le regioni italiane e la comunità economica europea*. Milán 1981; y SPERDUTI, *Le regioni nell'attuazione del Diritto comunitario* en «Revista di Diritto internazionale privato processuale» 1979, n° 3, p. 441 y ss. cuyas indicaciones generales tienen particular interés.

Por lo que se refiere a los problemas relacionados con las Comunidades Autónomas y su posición respecto del ordenamiento comunitario deben tenerse en cuenta principalmente REMIRO BROTONS, *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas* en «Estudios sobre la Constitución Española de 1978», Zaragoza 1979, p. 359 y ss.; MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid 1980; ESCRIBANO COLLADO, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, en «Comunidades Autónomas, solidaridad, Estatutos, organización, Convenios», Sevilla 1980, p. 258; RUILOBA SANTANA, *Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el mercado común europeo* en «La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española», Madrid 1980, p. 391 y ss., en especial p. 447 y ss.; GONZALEZ CASANOVA Y CASANOVA LA ROSA, *Phénomène régional et integration* en «L'Espagne et les Communautés». Bruselas 1979, p. 121 y ss.; PELAEZ MARON, *Las Comunidades Autónomas ante el orden comunitario europeo* en «Constitución, comunidades autónomas y derecho internacional», Santiago 1982, p. 89 y ss.; MOLINA DEL POZO, *Las autonomías regionales en España y la adhesión a las comunidades europeas* en «Dos estudios sobre Derecho Administrativo comunitario», Madrid 1982, p. 78 y ss.

Cuarta sesión

Bajo la Presidencia del Excmo. Sr. Don Antonio Plasencia i Monleon,
Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona

**Alocución del Excmo. Sr.
Antonio Plasencia i Monleon**

Al leer el programa de estas Jornadas sobre la integración de España en la Comunidad Europea y las competencias de las Comunidades Autónomas, he visto que la primera de ellas fue presidida por un Conseller de la Generalitat de Catalunya, la segunda por un Asesor Económico de la Presidencia de la Junta de Andalucía, y la tercera por un Consejero de la Presidencia de la Generalidad Valenciana.

Presido hoy la sesión como Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona.

No es éste ninguna Comunidad Autónoma.

Es seguramente el interés que el Colegio ha mantenido siempre por los problemas del Derecho Comunitario, lo que hace que su Decano aparezca aquí presidiendo esta sesión.

En la Comisión de Cultura del Colegio de Abogados hay una sección de Derecho Comunitario muy dinámica y preocupada por los problemas del Derecho Comunitario y su aplicación futura en nuestro país.

El Colegio ha organizado anualmente cursos de Derecho Comunitario a diferentes niveles.

En la esperanza de que un día nuestro país entre en el Mercado Común, es evidente que el Colegio de Abogados de Barcelona tiene que preocuparse de que todos sus colegiados tengan la formación suficiente en esta rama del Derecho, que será cada vez más importante.

Veo entre los asistentes caras que me son conocidas de colegiados interesados en las cuestiones de Derecho Comunitario.

En mi condición de Decano, tengo que agradecer a los organizadores estas sesiones destinadas a universitarios y a profesionales.

Tengo que agradecer igualmente que esta preparación se haga para las personas que en un futuro próximo y acabada la licenciatura, vayan también a colegiarse.

Acepten, pues, esta presidencia de un Decano que agradece a los organizadores el esfuerzo que están haciendo por un mejor conocimiento del Derecho Comunitario.

**Competencias de la Comunidad Europea y de las
Comunidades Autónomas en materia de comercio.**

Francesc Granell Trias

I. La España autonómica en la perspectiva del ingreso en las Comunidades Europeas.

- A) El proceso autonómico.
- B) El proceso de integración en la Comunidad.
- C) Autonomías e integración.

II. Las cuestiones comerciales en la integración europea.

- A) El comercio exterior e intracomunitario.
 - a) *Las transacciones externas*
 - b) *Las cuestiones de comercio intracomunitario*
 - c) *La promoción y fomento de exportaciones*
- B) Las cuestiones de comercio interior.
 - a) Las reglas de competencia
 - b) Las reglas de establecimiento
 - c) Construcción y alquiler de locales comerciales
 - d) Cuestiones fiscales
 - e) Las ayudas financieras
 - f) Formación profesional y escolar

III. Las cuestiones comerciales en el proceso autonómico español.

- A) El comercio exterior y su promoción.
- B) Las cuestiones de comercio interior.
 - a) *Certámenes feriales*
 - b) *Intervenciones en materia de precios*
 - c) *Cuestiones de disciplina de mercado*
 - d) *Mejora de estructuras comerciales*
 - e) *Horarios comerciales*
 - f) *Consumo y consumidores*

IV. Las competencias comerciales autonómicas tras la adhesión a la Comunidad Europea.

- A) Cuestiones de comercio exterior y fomento de las exportaciones.
- B) Cuestiones de comercio interior.

1. LA ESPAÑA AUTONÓMICA EN LA PERSPECTIVA DEL INGRESO EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

A) El proceso autonómico.

El artículo 2 de la Constitución Española de 1978 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones españolas (art. 2) que pasan a tener la posibilidad de gestionar sus respectivos intereses (art. 137).

Tal hecho ha sido interpretado como de radical transformación del Modelo de Estado en el que ha vivido la sociedad española durante cerca de dos centurias (1) o, aún más, como el acontecer estructural del Estado más importante desde la Unidad de los Reyes Católicos o los Decretos de Nueva Planta de la instauración borbónica (2) y está dando lugar a abundantes estudios y controversias favorables o desfavorables al proceso que conlleva y, hasta al análisis de lo que algunos consideran un serio atentado a la funcionalidad del Estado dados los términos en los que el proceso se ha iniciado y se está llevando a cabo (3) y dada la dosis de demagogia que se ha aplicado más por circunstancias de cada momento que por real seguimiento del modelo previsto en la Constitución (4).

La realidad es, empero, que el establecimiento de las autonomías ha tomado relativamente poco tiempo si consideramos que desde los primeros regímenes preautonómicos de Cataluña (RDL, 41/1977 de 29 de septiembre) o del País Vasco (RDL, 1/1978 de 4 de enero), hasta los últimos estatutos de autonomía aprobados (Leyes Orgánicas 1, 2, 3 y 4 de 1983 de 25 de febrero Estatutos de Autonomía para Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León), ha transcurrido un periodo de poco más de cinco años que es aún más corto si se calcula desde la fecha en que se establecieron las dos primeras autonomías constitucionales (Leyes Orgánicas 3 y 4 de 1979 de 18 de diciembre de Estatutos de Euskadi y Cataluña).

De esta manera y en un breve tiempo se ha producido la creación de la España de las autonomías con el establecimiento de 17 Comunidades de acuerdo con el calendario siguiente:

Euskadi	L.O.	3/1979 de 18 de diciembre
Cataluña	L.O.	4/1979 de 18 de diciembre
Galicia	L.O.	1/1981 de 6 de abril
Andalucía	L.O.	6/1981 de 30 de diciembre
Asturias	L.O.	7/1981 de 30 de diciembre
Cantabria	L.O.	8/1981 de 30 de diciembre
La Rioja	L.O.	3/1982 de 9 de junio
Murcia	L.O.	4/1982 de 9 de junio
Comunidad Valenciana	L.O.	5/1982 de 1 de julio

Aragón	L.O.	8/1982 de 10 de agosto
Castilla-La Mancha	L.O.	9/1982 de 10 de agosto
Canarias	L.O.	10/1982 de 10 de agosto
Navarra	L.O.	13/1982 de 10 de agosto
Extremadura	L.O.	1/1983 de 25 de febrero
Baleares	L.O.	2/1983 de 25 de febrero
Madrid	L.O.	3/1983 de 25 de febrero
Castilla-León	L.O.	4/1983 de 25 de febrero

Cada Comunidad ha ido estableciendo sus propias instituciones de autogobierno y ha ido recibiendo trasposos de competencias tras las correspondientes negociaciones en el marco de las Comisiones Mixtas de Transferencias Gobierno Central-Autonomía creadas para cada caso.

Dado el diferente texto y contenido de los diversos estatutos aprobados y dado el heterogéneo proceso de negociación de competencias que en cada caso ha tenido lugar, el contenido de los estatutos y de las competencias asumidas por cada Comunidad difiere, al tiempo que está claro que el acceso al techo constitucional de la autonomía pasa por un inevitable período transitorio, realidad que el párrafo 2º del artº 148 de la Constitución no ha hecho sino reflejar pues las Comunidades autónomas deben esperar como mínimo cinco años antes de asumir estatutariamente el máximo de poderes que la Constitución permite (1).

Cada comunidad tiene, de acuerdo con la Constitución y con su propio estatuto, una serie de competencias exclusivas y otra de compartidas o concurrenciales con las competencias de la Administración Central aunque la naturaleza pactada y política de la Constitución, los Estatutos y las negociaciones de traspaso ha generado una situación particular.

De hecho y como consecuencia de ello —es decir de la concreción técnica de los correspondientes acuerdos políticos— las competencias enteramente exclusivas son realmente mínimas, pasando el resto de las estatutarias entendidas como tales a la esfera concurrencial. A su vez, las originariamente concurrentes lo son, en la mayoría de los casos, en régimen imperfecto y muchas de las ejecutivas se concretan en mera gestión (5).

Todo ello favorece, obviamente, los forcejeos interpretativos y más, si cabe, por el hecho de que nuestra Constitución se ha mostrado muy parca y muy poco imaginativa al establecer reglas de relación entre los poderes estatales y autonómicos (1).

B) El proceso de integración en la Comunidad.

Casi en coincidencia temporal con el desarrollo del Estado de las Autonomías, España ha venido tratando de pasar a formar parte de la Comunidad Europea desde 1977.

Es conocido que la España de Franco intentó vincularse a la Comunidad desde 1962 lo cual no resultó más que en un Acuerdo Comercial de carácter Preferencial suscrito en Luxemburgo el 29 de junio de 1970 —tras conversaciones exploratorias de 1964 a 1966 y negociación de 1967 a 1970, en razón de que los «préalables» políticos no resultaban cubiertos por las leyes fundamentales que configuraban el régimen político de la España de Franco.

El Acuerdo de 1970 ha sido objeto de adaptaciones como consecuencia de la ampliación de la Comunidad Europea por entrada en ella de Gran Bretaña, Irlanda

y Dinamarca (el 1 de enero de 1973 de acuerdo con el tratado de Luxemburgo de 22 de enero de 1972) y de Grecia (el 1 de enero de 1981) en las condiciones del Tratado de Atenas (de 28 mayo 1979) pero sigue en vigor configurando unas preferencias arancelarias mutuas que alcanzan, en algún caso, el 60% y que ha sido criticado por algunos países de la Comunidad como favorable a los intereses españoles.

El proceso real de negociación de la adhesión no se inicia, empero, hasta las cuatro cartas de 26 de julio de 1977 del Presidente del Gobierno Adolfo Suárez que, entregados por el Ministro de Asuntos Exteriores en Bruselas el 28 de julio desencadenaba las fuerzas comunitarias precisas para hacer posible el ingreso de España dos años después de la petición de ingreso formulada por Grecia —junio de 1975— y cuatro meses después de la de Portugal —marzo de 1977— (6).

Desde entonces y hasta noviembre de 1983 en que el Presidente del Gobierno español Felipe González ha enviado cartas instando a los países miembros de la CEE para que pueda producirse la incorporación a principios de 1986, la negociación de ingreso ha ido cubriendo sus etapas técnicas con pulso firme tal como atestigua el hecho de que en la décima sesión ministerial de negociaciones, celebrada el mes de marzo de 1982, en período de presidencia belga del Consejo de Ministros, se pudieron cerrar, ya, los seis primeros capítulos de la negociación, entre los que figuraban, por cierto, los referidos a: armonización de legislaciones y a la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios que, como es bien evidente, resultan relevantes a efectos de regulación comercial (7).

Como consecuencia, en pero, de la discusión política iniciada con el Mandato de 30 de Mayo de 1980 y la declaración de Giscard d'Estaing, de 5 de Junio de 1980 se han empezado a ligar las cuestiones de la ampliación y la reforma de la Comunidad misma (8), lo cual ha forzado una mayor lentitud del proceso de negociación de España y Portugal cara a la adhesión (9).

A pesar de ello tanto el Parlamento Europeo como el Comité Económico y Social se han mostrado a favor de la incorporación de España y la misma posición han mostrado los partidos políticos españoles con representación en el Congreso de los Diputados (10).

Las negociaciones de ingreso a la Comunidad no sirven, como es sabido, para determinar las condiciones de entrada en la Comunidad pues éstas están definidas en el contenido mismo del acervo comunitario que cualquier país nuevo miembro debe comprometerse a respetar sino, solamente, para establecer el peso del nuevo país miembro en cuestiones institucionales y presupuestarias y para fijar los plazos de transición para la aplicación plena de las normas comunitarias.

C) Autonomías e integración.

Lo hasta aquí dicho sirve para poner de manifiesto que España está viviendo y va a vivir aún más en el futuro una clara evolución en la distribución del poder y las funciones de gobierno en la línea ya iniciada por otros estados nacionales. Hacia abajo, hacia las regiones —que puede cruzar las fronteras nacionales— y hacia arriba hacia las instituciones supranacionales (11).

Si, como quedó dicho, la primera de estas evoluciones es regulada en el título VIII de la Constitución que se refiere a la «Organización Territorial del Estado», la posibilidad de participación en un organismo internacional con cesión a ella de soberanía ha quedado prevista en el art. 93 de la Constitución Española en la que se explicita que «mediante Ley Orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de com-

petencias derivadas de la Constitución» correspondiendo 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.

Ante esta posibilidad los redactores de los estatutos de autonomía han procurado que sea el poder autonómico el que pueda seguir ejerciendo las competencias que tuviera por mucho que debido a una norma internacional el Estado adoptara compromisos que versaran sobre materias de su incumbencia.

Tal preocupación no es, desde luego, nueva pues ya el artículo 13 del Estatuto de Cataluña de 1932 daba entrada a tal tema de forma muy clara: «La Generalitat de Cataluña tomará las medidas necesarias para la ejecución de tratados y Convenios que versen sobre materias atribuidas total o parcialmente a la competencia regional por el presente Estatuto. Si no lo hiciera en tiempo oportuno, corresponderá adoptar dichas medidas al Gobierno de la República. Por tener a su cargo la totalidad de las relaciones exteriores, ejercerá siempre la alta inspección sobre el cumplimiento de los referidos tratados y Convenios y sobre la observancia de los principios del derecho de gentes...»

En aquel entonces no había posibilidad de que España se incorporara a un organismo internacional de la cohesión cualitativa que supone hoy la Comunidad Europea —que ha supuesto la aparición de un actor internacional perfecto sin que ello haya hecho desaparecer la calidad de actores internacionales de sus países miembros (12)— pues el único diseño global al que pertenecía España era a la Sociedad de Naciones.

Por ello no parecía entonces posible pensar en la expoliación de competencias autonómicas por la vía de la aceptación de los principios de primacía y aplicabilidad directa del derecho comunitario que la doctrina italiana hace tiempo que viene resaltando al ocuparse de los poderes regionales y la participación en la Comunidad Europea (13).

De ahí que tenga mucho sentido que los redactores de los Estatutos derivados de la Constitución de 1978 se hayan planteado el tema estableciendo la competencia de cada Comunidad Autónoma en la «ejecución dentro de su ámbito territorial de los tratados internacionales en lo que afecta a competencias asumidas por la Comunidad Autónoma (art. 28, 7º del Estatuto de Castilla-León; art. 33, 2º de Madrid; art. 12, 1º de Baleares; art. 9, 1º de Extremadura; art. 58, 2º del de Navarra; art. 37, 2º de Canarias; art. 34 de Castilla-La Mancha; art. b del de Asturias; art. 33, 2º del de Andalucía, art. 27, 3º de Cataluña).

En el caso del Estatuto de Euskadi (art. 20, 3º), se hace mención a «los tratados y convenios» sin hacer referencia explícita a su carácter internacional y los Estatutos de Murcia (art. 12, 2º) y Aragón (art. 40, 2º) tienen un redactado más amplio de lo normal en este sentido al decir que el Gobierno de la Comunidad adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de todos los tratados internacionales y de los *actos normativos de las Organizaciones Internacionales* en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Paralelamente a ello algunos Estatutos dan derecho a las Comunidades a recibir información sobre la elaboración de Tratados y Convenios que puedan tener incidencia sobre la Comunidad Autónoma (art. 33, 1º del Estatuto de Madrid; 20, 5º del de Euskadi; 23, 1º del de Andalucía; 27, 5º del de Cataluña). La Diputación General de Aragón puede solicitar convenios (art. 40, 1º). Respecto a esto y como no podía ser de otra manera a la vista de la disposición adicional 3ª de la Constitución en la

que se dice que la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma (14), el Estatuto de Canarias da más competencias a la Comunidad Autónoma al referirse al derecho a la información y a que «el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer».

En base a todos estos preceptos algunas Comunidades Autónomas han venido ya recibiendo información sobre el proceso negociador para ingreso en la Comunidad Europea y se han creado mecanismos apropiados de seguimiento (15).

Pese a la existencia de tales preceptos la lentitud del proceso negociador España-Comunidad han permitido que los traspasos preautonómicos y autonómicos de competencias y recursos presupuestarios y humanos vayan muy por delante del proceso de adopción del acervo comunitario que deberá iniciarse cuando pueda entrar en vigor el eventual tratado de Adhesión a la Comunidad.

Este desfase temporal va a servir para dar tiempo a que las Comunidades Autónomas puedan alcanzar el techo de sus competencias estatutarias antes de que haya culminado el proceso de adopción del acervo comunitario que se producirá de acuerdo con el calendario que pueda pactarse en el Acta de Adhesión.

Otro tema claramente vinculado al de la acción de las Comunidades Autónomas en la aplicación de las normas emanadas de la Comunidad Europea es la que se liga a los controles del Estado respecto a su aplicación como garante que es de ello (art. 93 de la Constitución). (16)

En los casos en que las Comunidades Autónomas deban legislar para hacer efectiva la competencia será preceptiva la consulta al Consejo de Estado (Ley Orgánica de 22 de abril de 1980).

II. LAS CUESTIONES COMERCIALES EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA.

A) El comercio exterior extra e intracomunitario.

a). *Las transacciones externas*

Al margen de que los creadores de la Comunidad Europea quisieron hacer de ella un primer paso hacia la unidad de Europa, la realidad de su esquema integrador actual es la de que estamos ante una unión aduanera con ciertos elementos complementarios de mercado común y de unión económica según los baremos tradicionales de la teoría de la integración económica (17).

De acuerdo con ello los países de la Comunidad tienen un Arancel Externo Común al tiempo que, excepción hecha de algunas barreras técnicas aún existentes (18), hay libre circulación de mercancías entre los países componentes de la Comunidad si exceptuamos a Grecia que está aún en la fase transitoria prevista en su tratado de adhesión.

Elo quiere decir que es la Comunidad Europea la que establece por Reglamento el Arancel Externo Común lo cual implica que los Gobiernos de los estados miembros han perdido su capacidad de practicar una política arancelaria propia.

Lo mismo debe decirse respecto a la política de relaciones comerciales exteriores de la Comunidad que ha pasado a estar también unificada a través de diferentes formas de relación: acuerdos de asociación, acuerdos de Libre Cambio, acuerdos comerciales preferenciales, beneficios otorgados a países en vías de desarrollo a través del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias, etc.

De esta manera la política comercial exterior ha ido quedando progresivamente en manos de la Comunidad al tiempo que a los estados les queda la obligación de ayudar a la Comunidad a que las reglas comunes tengan efectividad (19).

La competencia comunitaria se extiende también al tema de la valoración de las mercancías a efectos de aplicación del arancel, a las reglas de origen de las mercancías, a los criterios de aplicación de la clasificación arancelaria, a las suspensiones en aplicación de derechos de aduanas, a la aplicación de contingentes arancelarios con excepción de pago de derechos aduaneros o con aplicación de derecho reducido, a los plafones arancelarios, a las franquicias aduaneras y a medidas sobre tránsito comunitario. En todos estos ámbitos hay una serie de acuerdos, reglamentos y decisiones en vigor.

En el área del tráfico de perfeccionamiento aduanero existen también reglamentos, decisiones y directivas para simplificación y armonización de los regímenes existentes, tanto en su vertiente activa como pasiva: plazo para la transformación, tasas de rendimiento de los inputs utilizados, etc.

En cuanto a zonas francas y almacenes aduaneros son varias las directivas y decisiones actualmente en vigor.

La Comunidad se ha adherido también en tanto que tal a la Convención de Kyoto y otras varias para la simplificación y armonización de regímenes aduaneros, a la convención aduanera TIR para transporte internacional de mercancías y a las decisiones sobre nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera.

Junto a todo ello la Comunidad tiene reglamentada la aplicación de un formulario comunitario de declaración de exportación y se han producido directivas sobre la armonización de los procedimientos de exportación de mercancías comunitarias.

Con respecto a las importaciones extracomunitarias cabe decir que existen Reglamentos Comunitarios sobre procedimiento, sobre régimen aplicable a las importaciones de países con comercio de estado y sobre régimen de certificados de origen así como, lógicamente, de aplicación del Arancel Externo Común y de las exacciones a las importaciones agrarias derivadas de la política agraria común.

B) Las cuestiones de comercio intracomunitario

La Comunidad Europea está intentando crear un mercado interior unificado que asegure los principios de libre circulación de productos y de factores entre los estados miembros que incorporan los Tratados Constitutivos.

Ello llevó a que, de 1958 a 1968 para los seis miembros fundadores, de 1973 a 1977 para Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda y de 1981 a 1986 para Grecia se hayan suprimido o se están suprimiendo los derechos de aduanas, tasas de derecho equivalente y restricciones al tráfico intracomunitario.

Pese a ello, empero, son todavía numerosas las trabas que aún subsisten y que limitan el acceso a unos países miembros de las mercancías de los restantes países también miembros.

En este sentido cabe mencionar como barreras las reglamentaciones nacionales de protección del consumidor y del medio ambiente, normas técnicas nacionales en vigor a falta de normas europeas o de mecanismos de reconocimiento mutuo de homologaciones, normas nacionales en materia de precios mínimos o máximos que impiden el intercambio, preferencias aún en vigor para compras públicas, visas, licencias, formularios, certificados y otros trámites aduaneros, restricciones al tráfico por la existencia de unos pocos puntos fronterizos de despacho aduanero, calendarios de importación, obligatoriedad de etiquetados diferentes, condiciones de trans-

porte, diferencias en las tarifas del Impuesto sobre el Valor Añadido que obligan al control aduanero a efectos de realización del ajuste fiscal en frontera, etc. (20).

A pesar de ello es mucho lo que se ha ido ganando en los últimos años en cuanto a facilitar el tráfico intracomunitario.

La progresiva eliminación de los obstáculos a los intercambios intracomunitarios se ha basado en gran parte en las cláusulas de adaptación previstas en el art. 235 del Tratado CEE, 203 del Tratado CEEA y 95 del Tratado CECA que confieren gran poder legislativo a las instituciones comunitarias en base a la idea de que deben adoptarse las medidas necesarias para asegurar el buen funcionamiento del Mercado Común.

En base a ello y a la filosofía del art. 100 del Tratado de Roma referente a la armonización de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas con incidencia sobre el establecimiento o funcionamiento del Mercado Común se han puesto en vigor hasta el presente centenares de directivas y normas reglamentarias tendentes a que el derecho interno de cada uno de los estados miembros se vaya alineando a unas reglas definidas en común o a permitir que desaparezcan las barreras existentes (21).

Junto a ello se han dictado normas para dar publicidad a las subastas gubernamentales para adquisición de bienes o servicios de manera que puedan concursar empresas de toda la Comunidad evitando así un falseamiento en las condiciones de competencia intracomunitaria y se han desarrollado los arts. 92, 93 y 94 del Tratado de Roma en el sentido de hacer efectiva la prohibición de ayudas estatales a empresas que puedan alterar las condiciones de libre competencia en el interior de la Comunidad.

En lo referente al apoyo crediticio a las exportaciones la armonización de los diendo el comercio intracomunitario la eliminación de los obstáculos se ha venido haciendo con estrategias diferenciadas según sectores (22).

En el caso, por ejemplo, del vidrio (Directiva 69/493/CEE de 15 de diciembre de 1969) se trata, fundamentalmente, de proteger a los consumidores respecto a la composición de las cuatro categorías de vidrio que se definen en razón del etiquetado que puedan lucir.

En el caso de los productos cosméticos la Comunidad ha venido definiendo, en una serie de directivas (por ejemplo, la 76/768/CEE de 27 de julio de 1976), las sustancias químicas prohibidas en su composición obligando a la casa productora a indicar los ingredientes en los embalajes y dictando normas en materia de publicidad.

En el caso de los automóviles, la reglamentación armonizadora trata de conseguir un aumento de la seguridad y una disminución de los problemas que supone el automóvil para la sociedad moderna. Dentro de la pluralidad de directivas ya adoptadas en relación a tales extremos, pueden destacarse las relativas a la iluminación, señalización, y luces de dirección de los vehículos (varias directivas aprobadas, todas ellas, el 27 de julio de 1976), mecanismos de freno, ruido de motor y tubo de escape, situación y montaje de placas de matrícula, depósitos de combustible, polución, señales acústicas, retrovisores, supresión de parásitos radioeléctricos, dispositivos antirrobo, etc.

El sistema más corriente para evitar barreras técnicas es el de la armonización opcional que comporta que sólo los productos que responden a las normas comunitarias pueden ser vendidos en todos los países miembros, pero sin que las normas nacionales dejen de existir. Con ello un productor que sólo aspire a mantenerse sobre un mercado local puede continuar fabricando su producto siguiendo las normas nacionales preexistentes.

En los casos en que las exigencias sanitarias o de seguridad pública hacen contraproducente la proliferación de normas nacionales concurrentes, se intenta que tales normas nacionales sean reemplazadas por normas comunitarias (ejemplo de la Directiva 73/405/CEE de 22 de noviembre de 1973 sobre la biodegradabilidad de detergentes).

Cada tipo de directiva exige, por la pluralidad de problemas técnicos que pueden plantearse, soluciones diferenciadas y la propia Comisión ha afirmado que para garantizar una cierta flexibilidad se propone introducir sistemáticamente en sus proposiciones un procedimiento flexible y rápido denominado «de la adaptación al progreso técnico» que deberá permitir, salvo en el caso de productos nocivos o peligrosos, modificar las directivas adoptadas en función de la evolución de las técnicas.

c) La promoción y fomento de exportaciones

En unos momentos como los actuales de fuertes tensiones financieras internacionales el sector público de todos los países se ha lanzado a llevar a cabo acciones de promoción de exportaciones que tiendan a estimular la presencia de productos nacionales en los mercados internacionales.

En la Comunidad Europea tanto los gobiernos nacionales como ciertos gobiernos regionales llevan a cabo acciones de este tipo sin que la propia Comunidad Europea haya podido hasta ahora unificar las ayudas excepción hecha, claro está, de las restituciones a las exportaciones agrícolas efectuadas en el marco de la Política Agrícola Común que reciben tratamiento comunitario a través de las reglamentaciones comunes de mercado en vigor.

En lo referente al apoyo crediticio a las exportaciones la armonización de los tipos de interés y las condiciones de aplazamiento no se ha producido en el ámbito Comunitario sino en el más amplio del Consenso de la OCDE sobre créditos a la exportación que se ha revisado por cuarta vez (desde su primera firma en abril de 1978) para entrar en vigor a partir del 15 de octubre de 1983 (23).

Con respecto al seguro de crédito a la exportación, de tanta importancia hoy para la expansión de las corrientes comerciales, sólo se ha podido llegar a acuerdos comunitarios mínimos teniendo en cuenta la diversidad de sistemas existentes y a la distinta orientación en las políticas de las Compañías aseguradoras existentes: Hermes, Coface, etc.

En el subsector en donde sí hay unicidad en el apoyo a la exportación es en el de los ajustes fiscales en frontera pues la existencia de una amplia armonización en base al Impuesto sobre el Valor Añadido ha eliminado el margen de libertad dejado a los Estados para elegir entre las formas y los medios de ejecutarlas en su ámbito legislativo (24).

Con respecto a la política de fomento de las exportaciones los países miembros disponen de organismos promocionales propios con prácticas muy diferenciadas y con hábitos de apoyo a las empresas domésticas distintos según los casos. Valga aquí recordar la existencia de organismos tan diversos como la Office Belge de Commerce Extérieur, el Istituto Italiano per el Commercio Estero o el Centre Français du Commerce Extérieur, para poner de manifiesto que la Comunidad no puede impedir la dispersión de apoyos en presencia.

Es notorio, además, que numerosos gobiernos regionales de los países europeos con administraciones autonómicas llevan a cabo acciones de promoción de sus exportaciones y de atracción de inversiones o de turismo exterior hacia sus respectivas áreas.

Los Länders alemanes y las regiones italianas realizan normalmente misiones al exterior coordinadas por el propio gobierno regional o, eventualmente, por las Cámaras de Comercio u asociaciones de exportadores.

B) Las cuestiones de comercio interior.

El artículo 2 del Tratado CECA, el 3 del CEE y el 2 del CEEA dan pie a la puesta en marcha de acciones comunitarias complementarias a la realización de los objetivos fundamentales de las tres Comunidades.

Es en base a todo ello y a la necesidad de adopción de medidas para asegurar el buen funcionamiento del Mercado Común y, hasta, para un cierto grado de armonización, que la Comunidad se ocupa ya de algunos temas que afectan al comercio interior y a la distribución aunque también es cierto que gran parte de la normativa actualmente en vigor en los Diez es específica a cada uno de los estados nacionales miembros (25).

a) Las reglas de competencia

La Comunidad trata de evitar los monopolios estatales de carácter comercial (art. 37 CEE), las prácticas contrarias al Tratado de las empresas públicas (art. 90, 1º CEE), los acuerdos y prácticas concertadas entre empresas que afecten al comercio e impidan, restrinjan o falseen la libre competencia (art. 85 CEE) y la explotación abusiva de posiciones dominantes (art. 86 CEE).

Referidas también a la competencia hay que citar la normativa comunitaria existente sobre contratos de exclusividad de venta sobre un territorio y contratos de representación exclusiva.

Todas estas normas pretenden evitar que los países sigan comercialmente separados y que se impida el acceso normal a cualquier mercado por parte de empresas interesadas.

En este terreno de los contratos de distribución y su régimen de prohibiciones y autorizaciones la Comunidad ha dictado disposiciones que dejando que los contratos en causa tengan el carácter de instrumento tradicional y útil de distribución permitan llegar progresivamente a una apertura real de mercados nacionales (26).

Por lo que hace a la reglamentación de precios, de su publicidad, ventas con primas y rebajas, ventas a pérdida en la que el precio al consumidor es menor que el precio de reaprovisionamiento para el comercio, saldos y liquidaciones y ventas a plazos la legislación es la de los estados nacionales y no siempre su intervencionismo es similar (25).

En lo que hace referencia a los sectores agrarios sometidos a la PAC y a los productos CECA afectados por las decisiones de la Alta Autoridad de la CECA sobre baremos de precios y condiciones de venta de carbones para uso doméstico, existe, en este caso sí, reglamentación comunitaria.

En algunos casos existen también normas nacionales sobre horarios comerciales autorizados, número máximo de horas de apertura de los establecimientos, cierre obligatorio de comercios en según qué días festivos y casos excepcionales cuando hay varias festividades consecutivas.

En muchos casos estas normas no tienen cobertura nacional sino que son objeto de reglamentación específica por las autoridades regionales o municipales.

En ciertos países de la Comunidad hay derogaciones específicas previstas para centros turísticos, balnearios, estaciones de invierno y asimilados en lo que se refiere a régimen de horarios comerciales, días de cierre y horario nocturno.

b) Las reglas de establecimiento

La libertad de establecimiento es uno de los pilares sobre los que se asienta la Comunidad en íntima conexión con la libre circulación de personas, mercancías y capitales y la libre prestación de servicios.

Viene regulada en los artículos 52 a 58 del Tratado CEE que ofreciendo el marco general de referencia reconocen la complejidad técnica existente para la aplicación del principio y permiten a los Estados miembros dictar disposiciones que incluyan —por razones de orden público, seguridad pública y salud pública— regímenes especiales para los extranjeros.

Junto a estos principios generales la Comunidad ha avanzado en el establecimiento de directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas y de titulaciones académicas (abogados, médicos, comadronas, etc.)

En la mayoría de los países comunitarios el acceso a la profesión comercial es libre si bien en algunos casos pueden exigirse conocimientos de gestión o conocimientos profesionales suplementarios (farmacéuticos, armas, productos de monopolio, etc.)

En el caso de comercio ambulante suele requerirse licencia municipal e, incluso, la inscripción en algún registro especial o en el registro de comercio exigiéndose en determinadas ocasiones ciertas garantías de carácter pecuniario. En este campo existe una directiva comunitaria de 30 de junio de 1975 destinada a favorecer el libre tránsito comunitario en las actividades ambulantes.

c) Construcción y alquiler de locales comerciales

La construcción de locales de uso comercial o la utilización a fines comerciales de determinados inmuebles suele requerir atenerse a disposiciones de urbanismo, policía urbana, higiene y salubridad y, en ciertos países, a algunas reglas de urbanismo comercial.

En los casos de grandes superficies una autorización especial suele ser preceptiva por las connotaciones políticas que la aparición de grandes empresas de distribución tienen respecto a la posición competitiva del comercio tradicional (27).

d) Cuestiones fiscales

Las actividades comerciales se hallan sometidas a una serie de impuestos estatales, regionales y locales que no están armonizados a nivel comunitario salvo en lo que hace referencia a la figura central de la imposición indirecta: El Impuesto sobre el Valor Añadido que ha ido siendo armonizado progresivamente en base a sucesivas directivas comunitarias aparecidas desde una primera de 9 de febrero de 1967. Con tal armonización creciente se ha conseguido un mejor cálculo de las contribuciones de los estados al presupuesto comunitario de acuerdo con el sistema de recursos propios y una mayor neutralidad en el ajuste fiscal en frontera respecto a importaciones y exportaciones.

Los países de la Comunidad suelen aplicar un tipo de IVA normal y otro reducido e incluso, en casos de Francia e Italia, tipos incrementados para incidir sobre productos considerados de lujo.

Algunos países exigen de una tasa profesional (o patente) para entrar en actividad comercial aún cuando tal tipo de impuesto no es bien visto por los organismos comunitarios.

Las normas de cada país sobre fiscalidad directa no han sido objeto, hasta ahora, de control comunitario.

e) Las ayudas financieras

Todos los países de la Comunidad tienen previstas determinadas ayudas financieras en favor de actividades comerciales y más genuinamente en favor de comercios artesanales. Los respectivos gobiernos pueden garantizar las operaciones en base a un fondo de garantía creado al efecto, establecer tipos de interés más bajos que los del mercado, o, aún, tener ayudas especiales de carácter social o regional.

Aunque las primas de empleo y las regionales suelen encaminarse más bien hacia el sector industrial y artesano que hacia el comercial, hay países comunitarios que han establecido medidas de fomento para la modernización de comercios, protección de los consumidores y otros análogos (25).

En el marco de la normativa de la Comunidad los comerciantes pueden beneficiarse de ayudas de carácter regional en el caso en el que operen en zonas deprimidas susceptibles de aportes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (28).

También ciertas ayudas del Fondo Social Europeo son utilizables en favor de comerciantes en determinados supuestos.

f) Formación profesional y escolar

En este terreno de tanta trascendencia para la profesión comercial no existe normativa comunitaria pero sí existen normas nacionales que prevén la formación durante el período escolar, la formación profesional post-escolar en la propia empresa o en centros de enseñanza y cursos de perfeccionamiento profesional a través de Cámaras de Comercio, Asociaciones Comerciales o Centros gubernamentales de formación.

Hay países en los que un determinado porcentaje de la masa salarial de cada empresa debe utilizarse en actividades de formación profesional y de reciclaje del personal como es el caso del Distributive Industries Training Board británico.

En el caso alemán tanto el Estado Federal como los Länder tienen previstas subvenciones para los diferentes niveles de formación profesional comercial.

III. LAS CUESTIONES COMERCIALES EN EL PROCESO AUTONÓMICO ESPAÑOL.

De la misma manera que se hizo para el caso de la Comunidad y de sus países miembros se verá a continuación las funciones y competencias que en materia comercial ejercen el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas españolas de acuerdo con las competencias previstas en la Constitución y los diferentes estatutos de Autonomía, partiendo de la idea inicial de que un estado económicamente integrado constituye, como mínimo, una unión aduanera, es decir, un territorio en el que no existen trabas de ninguna naturaleza para el tráfico de mercancías y en el que se da un único arancel exterior así como una política comercial exterior unificada (29).

A) El comercio exterior y su promoción.

El artículo 149 de la Constitución española explicita que las cuestiones de régi-

men aduanero y arancelario y de comercio exterior así como las cuestiones de divisas son competencia exclusiva del Estado.

Esto implica que las funciones de política arancelaria, política comercial y conexas son ejercidas por el Ministerio de Economía y Hacienda a través de varias Secretarías de Estado y Direcciones Generales.

Lo que ocurre, empero, es que el art. 148, 13 de la Constitución explicita que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en cuanto al «fomento del desarrollo de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» y hoy en día nadie duda que el fomento y la promoción de exportaciones son elementos irrenunciables en el marco de cualquier política de desarrollo.

Es por esta razón y por el hecho de que las medidas tradicionales de fomento de la exportación por el Estado Central —créditos, desgravaciones fiscales...—, han entrado en una fase de mayor control internacional en foros tales como la OCDE y el GATT (30), que las Comunidades Autónomas están pasando a desempeñar funciones de promoción de exportaciones en base a una adecuada coordinación con el Gobierno de la nación representado en este caso tanto por la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Hacienda como por el Instituto Nacional de Fomento de la Exportación (INFE) creado por RD. 6/1982 de 2 de abril.

Es en este sentido que varias Comunidades Autónomas han iniciado acciones en este terreno.

El Gobierno Vasco ha promovido la creación de una empresa vasca de comercialización internacional que tiene como accionistas a Cajas de Ahorros, Empresas y Cámaras de Comercio. La Xunta de Galicia ha iniciado un camino similar apoyándose en la Sociedad para el Desarrollo Industrial en Galicia, el Banco Exterior de España, las Cámaras de Comercio Gallegas y la Caixa de Ahorros de Galicia.

Con estas empresas se pueden llevar a cabo acciones de promoción, gestión pura de ventas y tramitación y asesoramiento acercando también a las empresas a ciertas ayudas del Gobierno Central (31).

En cuanto a promoción cabe citar la participación en ferias internacionales, viajes en misiones comerciales y de prospección y de estudio al extranjero, realización de estudios de potenciales mercados exteriores, creación directa de relaciones comerciales, distribución de información sobre oportunidades concretas de venta, concentración de la oferta de varias empresas, normalización de catálogos y marcas y colaboración con instituciones dedicadas a las relaciones internacionales (Cámaras de Comercio, etc.).

La Generalitat de Catalunya ha optado, en cambio, por una vía más institucional. En este sentido se estableció en mayo de 1980, una Dirección General de Promoción Comercial con funciones promotoras de este tipo y por D. 212/1983 de 1 de junio se creaba el Servicio de Asesoramiento y Promoción de Exportaciones (SAPEX) con funciones de Información y Asesoramiento, Formación y Documentación y Acciones de Promoción.

Para llevar adelante esta misión promotora de los intercambios internacionales, la Generalitat de Catalunya firmó un Convenio de Cooperación con el Consejo de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña el día 11 de abril de 1983 y ha lanzado la campaña institucional «Progressem Exportant» al tiempo que ha potenciado la acción promotora de otras entidades y todo ello en colaboración con las instancias del Gobierno de la Nación (32).

La acción promotora de las Comunidades Autónomas se asienta también en

las competencias de tutela que han recibido respecto a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y respecto a las Ferias de Muestras que se celebran en su territorio. Organismos —éstos— activos como se sabe en el campo del comercio y las relaciones internacionales.

Con respecto a las primeras de dichas corporaciones la competencia estatutaria es exclusiva salvo en cuestiones de su actuación que sean de competencia exclusiva del Estado y se plasma en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía. En Ferias Internacionales no hay mención estatutaria —en los casos en que esto además se produce que no es en todos— más que a ejecución de la legislación del Estado.

Este tema ha estado sometido a controversia que el Gobierno Central ha tratado de solucionar con la aparición del Real Decreto 2621/1983 de 29 de septiembre sobre Ferias Comerciales Internacionales que va a ser recurrido ante el Tribunal Constitucional por algunas Comunidades Autónomas que ven rebajado su techo de competencias estatutarias por una disposición de rango normativo insuficiente.

B) Las cuestiones de comercio interior.

De acuerdo con la Constitución Española las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en una serie de materias de comercio interior.

En base a tal previsión los diversos Estatutos de Autonomía recogen competencias legislativas o puramente ejecutivas sobre tales cuestiones y que varían de unos estatutos a otros pues mientras ciertas comunidades tienen competencias legislativas sin otras barreras que las necesarias para salvaguardar la unidad del mercado doméstico por cuya integridad se expresaron algunos temores exagerados a principios del proceso autonómico (33) otras comunidades tienen competencias de mera ejecución de la legislación del Estado.

Con posterioridad y en base a los acuerdos de las comisiones mixtas de traspasos se han transferido a los Gobiernos preautonómicos o a las Comunidades Autónomas ya estatutariamente constituidas, servicios y medios para desempeñar las funciones de su competencia sobre comercio interior, ferias y Cámaras de Comercio.

Además de la necesaria salvaguardia de la unidad de mercado, los textos estatutarios se refieren siempre al respeto a la política general de precios del Estado, a la legislación sobre defensa de la competencia y al cuadro global de economía de mercado (art. 38 de la Constitución).

Con este telón de fondo las competencias autonómicas pueden clasificarse en seis grandes apartados (34):

a) Certámenes feriales, terreno en el que, además de lo dicho anteriormente al comentar las competencias en materia de comercio exterior, la totalidad de las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en lo que se califican como ferias y mercados interiores.

La única limitación que se da en este ámbito es la referida a certámenes internacionales en relación a los cuales el Gobierno del Estado ha tendido a reafirmar su competencia a través del RD. 2621/1983 de 29 de septiembre, dejando a ciertas Comunidades competencias de ejecución.

En este ámbito específico la Generalitat de Catalunya tiene presentado al Parlament de Catalunya un Proyecto de Ley de Ferias Comerciales que se propone regular este tema para evitar las disfunciones que en ciertos casos se han producido (35).

b) Intervenciones en materia de precios. Las Comunidades Autónomas

la competencia exclusiva de la Comunidad Europea queda centrada en cuestiones que, en España, son de competencia exclusiva del Gobierno Central por lo que no hay que esperar ningún tipo de expropiación competencial por el hecho del ingreso, aunque si cambios por la adopción del IVA como ajuste fiscal en frontera.

En acciones de fomento de exportaciones y de Cámaras de Comercio y Ferias Comerciales en que las Comunidades Autónomas españolas tienen competencias, la Comunidad Europea no ha entrado más que tangencialmente y a unos niveles en que no deben registrarse problemas importantes.

B) En *cuestiones de Comercio interior* la Comunidad Europea tiene importante contenido normativo en reglamentación de la libre competencia y en fiscalidad a la vez que ha comenzado a actuar ultimamente en acciones en pro de los consumidores.

Dado que el Tribunal de Defensa de la Competencia y la Ley de Represión de las Prácticas Comerciales Restrictivas de la Competencia no han sido objeto de transferencia lo único que habrá que deducir son ciertas consecuencias para las Comunidades Autónomas en la desaparición o transformación, al menos, de algunas de las prácticas hoy exceptuadas de tal control y que se refieren a la CAT, SENPA, CAMPSA, Tabacalera y RENFE, cuando se adopte el acervo comunitario respecto a libre competencia y a monopolios.

En cuanto a fiscalidad sobre el comercio hay que tener en cuenta que la implantación del IVA en España supondrá la desaparición del Impuesto sobre el Lujo en su versión actual que es, por cierto, uno de los tipos impositivos transferidos para nutrir los presupuestos de las Comunidades Autónomas por lo que el Estado Central deberá arbitrar financiación sustitutiva al respecto.

En cuanto a créditos habrá que negociar el que las prácticas de subvención de tipos de interés practicados por algunas comunidades autónomas sea congruente con el control de las ayudas estatales por parte de la Comunidad Europea que declara incompatibles con el Mercado Común las ayudas que favorezcan a ciertas empresas, amenacen la libre competencia o afecten a los intercambios entre los estados miembros.

En cuanto a otras cuestiones, las reglamentaciones son nacionales, regionales o municipales en la Comunidad hoy y no hay por tanto que esperar cambios en las competencias de las Comunidades Autónomas referidas a tales asuntos.

El problema, en el terreno de las competencias comerciales, no va a venir, pues, tanto del cambio de parámetros por el ingreso en la Comunidad, como del cambio en la actitud del Estado respecto al reparto de competencias sobre comercio interior entre el propio Estado y las Comunidades Autónomas ante la realidad de ciertas ambigüedades de la Constitución y los Estatutos.

Varias Comunidades Autónomas han llevado ante el Tribunal Constitucional el R.D. 2621/83 sobre ferias comerciales internacionales por considerarlo lesivo para sus competencias y se esperan problemas competenciales de este tipo respecto a normas actualmente en curso de elaboración, como son la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, las normas de Reglamentación técnico sanitaria del Comercio Minorista de Alimentación y las de infracciones y sanciones por cuestiones de comercialización y prestación de servicios que se vendrían a unir al conflicto de competencias Generalitat-Estado respecto a la Ley 1/1983 de Regulación Administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales.

- (1) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. et al: *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*. Madrid, Presidencia del Gobierno, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- (2) PIERA, A: *Autonomías y Desarrollo Regional, XV Jornadas Asturianas de Estudios Económicos*, agosto de 1983.
- (3) BURGOS, Javier de: *España: por un Estado federal*, Barcelona, Argos-Vegara, 1983.
- (4) ARGULLOL, E.: Comunicación presentada al Seminario sobre «La CEE en una perspectiva mediterránea», Sitges, Universidad Menéndez y Pelayo, septiembre de 1983.
- (5) HORTALA, J.: El Estatuto de Catalunya de 1979: Ambito competencial, en pp. 407-480 del Tomo II de *La España de las Autonomías: Pasado, Presente y Futuro*, Madrid, Espasa-Calpe 1981.
- (6) *L'Espagne et la Communauté Européenne*, EUROPE INFORMATION, núm. 69/1983 (junio).
- (7) Commission des Communautés Européennes: *Seizième Rapport Général sur l'activité des Communautés Européennes, 1982*; Bruselas, 1983.
- (8) GONZALEZ SANCHEZ, E.: *España-CEE: Las negociaciones de adhesión a lo largo de 1982*, pp. 95-115 del núm. de enero-abril 1983 de la REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS.
- (9) Commission des Communautés Européennes: *Problèmes de l'élargissement: Inventaire et propositions, Communication au Conseil Européen de Copenhague*, 3 y 4 de diciembre en suplemento 8/82 del BULLETIN DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES.
- (10) DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. n.º 21 del año 1979: Debate sobre las Comunidades Europeas celebrado el miércoles 27 de junio de 1979.
- (11) MACHALE V.E. & SHABER S.: *Reflections on the Political Economy of Regional Development in Western Europe*. JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, marzo de 1977, pp. 180-198.
- (12) TRUYOL, A.: *La integración Europea: idea y realidad*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 16 de mayo de 1972.
- (13) D'ATENA, A.: *Le Regioni Italiane e la Comunità Economica Europea*, Milán, Giuffrè, 1981.
- (14) GRANELL, F.: *La opción CEE para la Economía Canaria*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas, 1979.
- (15) GRANELL, F.: *Las Comunidades Autónomas y la negociación para el ingreso de España en la Comunidad Europea*; en pp. 815-831 del n.º de sept./dic. 1982 de la REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS.
- (16) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983.
- (17) BALASSA, B.: *Teoría de la integración Económica*, México, Uteha, 1964.
- (18) Commission des Communautés Européennes: *L'union douanière*, Folleto DOCUMENTATION EUROPEENNE 6/1983.
- (19) STEENBERGEN J.; LOUIS J.V.: *La répartition des compétences entre les Communautés Européennes et leurs états membres en matière de relations extérieures*; Ponencia presentada al Coloquio de la Société Belge de Droit International: Les Etats Fédéraux dans les relations internationales; Bruselas, 1982.
- (20) Commission des Communautés Européennes: *Evaluation du fonctionnement du Marché Interieur, Rapport de la Commission au Conseil*, doc. mimio COM (83) 80 final de 18 febrero 1983.
- (21) Communautés Européennes: *Répertoire des actes de droit communautaire en vigueur*, Vol. I. Répertoire analytique y Vol. II Index Chronologique et Index Alphabétique, Bruselas, 4a. edición, 1983.
- (22) GRANELL, F. (Coordinador): *Los sectores industriales ante la integración de España en las Comunidades Europeas*, Barcelona, Cámara de Comercio, Industria y Navegación, 1980.
- (23) TORO, M.A., y otros: *Incentivos financieros a la exportación*, pp. 512-517 de COMERCIO EXTERIOR México, mayo de 1982.
- (24) BOUZA, N.: *Significado y Alcance de la Armonización de legislaciones en la Comunidad Económica Europea*, pp. 397-430 del n.º mayo-agosto de 1981 de la REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS.
- (25) Commission des Communautés Européennes: *Tableaux synoptiques des mesures spécifiques prises par les Etats Membres des Communautés Européennes qui concernent le commerce*, n.º 7 (1981) (2e. edición actualizada) de ETUDES, SERIE COMMERCE ET DISTRIBUTION.
- (26) Commission des Communautés Européennes: *Novelle Reglementation d'exemption des accords de distribution et d'achat exclusifs*, Nota de información P-60, junio de 1983, de la Comisión de las Comunidades Europeas.
- (27) Commission des Communautés Européennes: *Les orientations de l'urbanisme commercial en Europe*, ETUDES, Serie COMMERCE ET DISTRIBUTION, n.º 4, diciembre de 1977.
- (28) *Comunidad Europea: Pequeña y Mediana Empresa en Europa: Guía de prestaciones y servicios comunitarios*, Madrid, Oficina de la Comisión de las Comunidades, 1983.
- (29) MUNS, J.: *Estudio sobre la distribución de funciones —especialmente las de naturaleza económica— en el marco de una autonomía regional*; Barcelona; Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación, 1978.

- (30) GRANELL, F.: *Las Comunidades Autónomas y la renovación del sistema español de promoción de exportaciones*, en el n° 7 (1981) de PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, pp. 269-2/3.
- (31) JIMENEZ-RIDRUEJO Z. y MARTIN, F.G.: *El fomento y la promoción de exportaciones en el comercio exterior gallego: comentarios a una experiencia piloto*, en pp. 61-64 de INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA, octubre 1983.
- (32) SANUY, F.: *La promoción de exportaciones por la Generalitat de Catalunya*, en pág. 38 del NOTICIERO UNIVERSAL, 28 de octubre de 1983.
- (33) FERNÁNDEZ NAVARRETE, D.: *La doble descentralización del Estado Español y el principio de unidad de mercado*, en pp. 121-132 del n° de marzo de 1981 de INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA.
- (34) PLAZA, P.: *Competencias de la Generalidad en materia de Comercio Interior*, en pP. 51-5 de ARAL, junio-julio de 1981.
- (35) *Projecte de Llei de Fires Comercials* en pág. 5607-5610 de BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA, de 30 de mayo de 1983.
- (36) GAMIR, L.: *Política de transformación de las estructuras comerciales interiores*, en págs. 719-772, GAMIR, L. (coordinador), *Política Económica de España*, 2 vols. Madrid, Alianza, 1980.

Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de política industrial y energética.

Juan Ortega Galán

1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

En términos generales, la política industrial puede ser considerada como el «conjunto de actuaciones de una autoridad económica concebidas con la finalidad de influir concretamente sobre el sector industrial (1). Esta influencia puede ejercerse a través de medidas de naturaleza muy diferente, que pueden agruparse en dos clases: las que tienen por objeto definir el marco en el que se tiene que desenvolver la industria de un territorio (sea un país o un área supranacional); y las que suponen una intervención directa de la autoridad económica con el fin de influir en la estructura o composición de la industria o en su distribución territorial y, en consecuencia, asumiendo dicha autoridad una parte de responsabilidad en la asignación de los recursos (2).

En una concepción liberal del sistema económico, las medidas que persigue la definición del marco irían encaminadas fundamentalmente a la supresión de trabas a fin de conceder al mercado un papel prioritario en la asignación de recursos (3). Pero en ningún caso, y sobre todo después del inicio de la crisis actual, la acción de los Gobiernos de los países occidentales desarrollados, que son los que propugnan el liberalismo económico, se limita a la adopción de medidas encaminadas a conceder protagonismo al mercado.

Por razones de diferente índole, sean económicas o sociales, en los distintos países, y de forma generalizada, se lleva a cabo una serie de intervenciones en la actividad industrial, las cuales están orientadas, básicamente, a dar respuesta a una triple problemática: adaptación de determinadas actividades tradicionales a las nuevas circunstancias a fin de evitar su desaparición, manteniendo los mayores niveles posibles de empleo; impulso de los sectores industriales basados en las nuevas tecnologías; y desarrollo regional.

En consecuencia, puede decirse, una vez que se observa la realidad de los países, que dentro de la política industrial se encuentran, por un lado, una serie de medidas, que constituirían la política industrial pasiva, cuyo objeto es el de preparar el marco en el que se desarrolle la competencia, y, por otro, unas medidas o actuaciones que suponen la intervención del sector público, que constituirían la política industrial activa.

La coexistencia de ambos tipos de políticas constituye una práctica generalizada en las economías occidentales, que es la asumida por organizaciones internacionales como la OCDE (4), y asimismo, constituye el modelo que, con las limitaciones que supone el Tratado de Roma, como veremos a continuación, adoptan las Comunidades Europeas.

2. LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y ENERGÉTICA EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

2.1. CECA y Euratom

Si se examinan los Tratados Comunitarios atendiendo a sus respectivos contenidos en relación a la política industrial, pueden apreciarse sustanciales diferencias.

El Tratado de la CECA, por un lado, persigue el establecimiento de un mercado común en el que se desarrolle una libre competencia, suprimiendo aranceles y otras trabas al comercio, subvenciones o ayudas estatales y las prácticas restrictivas (art. 4º), lo que se refuerza con el establecimiento de un sistema de transparencia en la fijación de los precios (art. 6º) y la igualdad de condiciones ante el suministro de materias primas (art. 3º).

Pero, además, junto a estos objetivos, que tienen como finalidad el establecimiento de un marco en el que se garantiza la existencia de una competencia leal en el sector al que se aplica, el Tratado incluye otros instrumentos que confieren a los órganos de gobierno capacidad para incidir en la adaptación estructural del sector. Entre ellos hay que destacar: los mecanismos financieros (arts. 49, 50, 51), que se nutren de un porcentaje (no superior al 1%) sobre el valor de producción y de la emisión de préstamos en el mercado financiero de los países miembros, que permiten conceder créditos en condiciones favorables, subvenciones o garantías, a las empresas de los estados miembros para inversiones, investigación o fines sociales; y la posibilidad de establecimiento de cuotas de producción (art. 58) para reducir la demanda, lo que ha facilitado los planes de reestructuración que se están llevando a cabo en el sector (5).

El tratado del Euratom, de la misma forma que el de la CECA, aparte del establecimiento de un mercado común nuclear, que implica la supresión de derechos y tasas al comercio entre los miembros, incluye una serie de instrumentos que tienen como finalidad el desarrollo del sector al que se aplica, entre los que cabría destacar los siguientes: establecimiento de una política común de aprovisionamientos (Cap. VI del Título II); promoción de la investigación (Cap. I del Título II); creación de empresas comunes (arts. 45 al 51); y posibilidades de emisión de empréstitos para financiar la investigación o las inversiones (art. 172,4).

Si tenemos en cuenta lo dicho anteriormente respecto al contenido de la política industrial, y a la luz de las posibilidades que ofrecen los tratados respectivos a estas dos Comunidades, puede apreciarse que ambos están concebidos para llevar a cabo una política industrial de pleno contenido. Por una parte, en ambos tratados se faculta a los órganos de gobierno para la definición del marco económico, a través de la creación del correspondiente mercado común y, por otra, se pone a disposición de los mismos una serie de mecanismos e instrumentos con capacidad para incidir en la estructura y evolución de los sectores respectivos.

2.2. CEE

A diferencia de los anteriores, en el Tratado de la CEE no existe un planteamiento de política industrial activa. La CEE es concebida, desde el punto de vista industrial, como un mercado de libre competencia delimitado por la unión aduanera y favorecido por las reglas de competencia. En consecuencia, las medidas de política industrial derivadas directamente del Tratado tienen por objetivo conseguir la unidad del mercado comunitario y la igualdad de condiciones para los que intervienen

en el mismo. Y en este sentido, todas las acciones comunitarias que persiguen la armonización de la legislación o la conducta de los países es evidente que contribuyen a la consecución de este objetivo.

El hecho de que en el Tratado de la CEE no se contemple la elaboración de la política industrial activa ha determinado la preocupación de órganos comunitarios por llenar este vacío. La cuestión ya quedó planteada en el segundo programa de política económica a medio plazo (1965), a la que se trata de dar una respuesta en el Memorandum de la Comisión al Consejo de 1970, que contiene una alternativa de política industrial para la Comunidad, pero esta línea fue modificada por la propia Comisión en su Memorandum de 1973 (6) que responde a una concepción de la política industrial en la que el mercado tiene un papel preponderante.

Se trata, por tanto, de un problema no resuelto a nivel comunitario, como queda reflejado en la Resolución del Parlamento Europeo que más recientemente vuelve a insistir en la conveniencia de una acción comunitaria en este campo no limitada de forma estricta al contenido del Tratado; concretamente en dicha resolución «se estima indispensable que sea lanzada una verdadera estrategia industrial comunitaria basada no solamente sobre la liberalización del mercado interior, sino, y sobre todo, sobre la organización de acciones comunes en los campos de la producción, del estímulo a la inversión, de la política energética y de la investigación...» (7).

No obstante, y a pesar de esta situación, la CEE viene dando una respuesta, aunque sea parcial, a los problemas que plantea el cambio industrial al que estamos asistiendo, con lo que también aquí, y a pesar de las limitaciones que supone el contenido del Tratado de la CEE, nos encontramos con dos tipos de medidas (8):

- a) Las que derivan del Tratado, que tienen su origen en la consecución del mercado único.
- b) Las acciones directas que persiguen incidir en la estructura o distribución territorial de la industria que están apoyadas en el presupuesto (Fondo social, regional, ayudas a la investigación, al sector energético...) o por los instrumentos financieros (Banco Europeo de Inversiones o el Nuevo Instrumento Comunitario).

De acuerdo con el objetivo que aquí nos proponemos que es el de analizar la incidencia que la incorporación de España en la CEE puede tener en las competencias de la Comunidades Autónomas (CCAA), no parece que las acciones de política industrial activa, tanto de la CECA como de la CEE, puedan afectar a estas competencias. En efecto, los planes de reconversión que la CECA puede llevar a cabo constituyen una cuestión interna para cada país en su fase de ejecución; el acceso a los recursos financieros, tanto del BEI como del NIC, está abierto a las PME (9) o a las empresas de sectores específicos pero, dado que estos fondos se distribuyen normalmente a través de las instituciones oficiales de crédito de los diferentes países, la posibilidad de obtención de estos recursos está en función de los mecanismos de distribución internos. Y, finalmente, la participación en los planes de investigación comunitarios es evidente que constituye una posibilidad que se abre a las empresas o centros de investigación en función de su especialización y nivel científico o tecnológico, independientemente de su localización.

En todo caso, los posibles campos en los que a priori pudiera generarse algún tipo de problemas para las competencias de las CCAA son aquellos en los que los órganos comunitarios tienen capacidad derivada de los Tratados para imponer una normativa y las CCAA tienen, asimismo, facultades de legislación o actuación.

Esta situación puede darse, en principio, en aquellas áreas en las que la Comunidad tiene encomendado actuar para la consecución del mercado único, si se da el supuesto de que las CCAA tienen facultades para incidir en las mismas.

De entre las posibles áreas en las que las facultades de las autonomías y comunitarias pudieran incidir, y cifándonos a la parcela específica de la política industrial, vamos a prestar atención a dos: las ayudas públicas para el fomento industrial y las compras públicas. La selección viene determinada porque las ayudas públicas están constituyendo el instrumento básico que están utilizando algunas CCAA para favorecer el desarrollo industrial en sus respectivos territorios y constituye, al mismo tiempo, uno de los campos que la CEE, de acuerdo con el Tratado, tiene que vigilar y regular para que no se distorsione la competencia; y en lo que respecta a las compras públicas, por el hecho de que en la CEE existen una serie de regulaciones que afectan a las mismas y, por su parte, las CCAA, según sus presupuestos, pueden llevar a cabo sus compras con independencia del gobierno del Estado.

2.2.1. Normas básicas de la CEE en relación a las ayudas y a las compras públicas

Respecto a las *ayudas públicas*, la Comisión, de acuerdo con el art. 93,1 del Tratado, tiene plenas facultades para examinar permanentemente las ayudas estatales de los países miembros y proponer las medidas que juzgue útiles para el desarrollo del mercado común. Estas facultades han permitido coordinar las ayudas concedidas por cada país para la reestructuración de determinados sectores (textil, naval, etc.) y, por otro lado, sentar unos criterios generales para la concesión de estas ayudas: que sean selectivas, transparentes, regresivas y limitadas en el tiempo (10).

En este campo la Comisión se viene enfrentando al problema de conciliar la necesidad de adaptación industrial de los países miembros y la de hacer respetar las normas de competencia contenidas en el Tratado (art. 92 a 94), situación que se refleja en el último informe (XII) sobre política de competencia en el que la Comisión, ante el crecimiento que están experimentando las ayudas públicas, manifiesta su decisión de llevar a cabo un control riguroso de las mismas. Concretamente, en 1982 se alcanzó la cifra más alta (233) de proyectos de ayudas públicas examinados por la Comisión, de los cuales más de la mitad (129) fueron considerados no compatibles con las reglas de competencia (11).

Las *compras públicas* pueden constituir un instrumento de política industrial, ya que la importancia de las mismas en términos globales y la incidencia que tienen en determinados sectores, les confieren capacidad para ser utilizadas con fines estructurales. Este objetivo puede alcanzarse a través de dos mecanismos: posibilitando la igualdad de condiciones para los oferentes, con lo que se favorece el desarrollo de las empresas más competitivas; o utilizando la capacidad de compra en determinados sectores para favorecer el desarrollo de los mismos.

En este campo, la CEE ha avanzado a través de la homogeneización de procedimientos (publicidad en el JOCE y las reglas comunes de participación) que permiten ofertar a las empresas comunitarias ante los concursos de suministro de cualquier estado miembro, quedando, todavía, sustraídos a estas obligaciones los sectores de transportes, distribución de agua y energía y los servicios de telecomunicación (12). La actuación en la segunda de las líneas mencionadas requeriría la elaboración de una política común de compras públicas a nivel comunitario, lo que hasta el momento no ha pasado de la fase de estudio.

2.3. Política energética

De la misma forma que se ha dicho respecto a la política industrial general, el Tratado de la CEE no contiene bases para la elaboración de una política energética global, lo que ha influido tanto en el contenido como en la lentitud con que se está elaborando la política energética comunitaria. En síntesis, esta política se concreta, hasta ahora, en los siguientes puntos:

a) Obligación de los Estados de suministrar información periódica sobre el aprovisionamiento energético y las inversiones (13).

b) Consideración de esta actividad como de mercado interior, y, en consecuencia, susceptible de que se le apliquen las normas de libre circulación y de establecimiento y las de libre competencia.

c) Elaboración de programas energéticos (el último 1984/87) que, entre otros aspectos, incluyen: investigación para la mejora de los recursos energéticos (energía nuclear de fisión, fusión termonuclear, energías renovables, utilización racional de la energía); sustitución del petróleo por el carbón; y medidas para estimular el ahorro energético (14).

3. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN POLÍTICA INDUSTRIAL Y ENERGÉTICA Y EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA CEE

3.1. Competencias de las Comunidades autónomas

Desde el punto de vista de las competencias que en política industrial y energética se atribuyen a las diferentes Comunidades autónomas en los correspondientes Estatutos, pueden establecerse dos grupos en función de la naturaleza de dichas competencias.

a) El primer grupo está integrado por el País Vasco, Navarra, Cataluña, Galicia y Andalucía, y se caracteriza por asumir el mayor nivel de competencias en la parcela que aquí estamos analizando.

b) Y al segundo grupo, con unas competencias de nivel inferior, y con escasas diferencias entre ellos, pertenecen el resto de las Comunidades Autónomas.

a) Comunidades autónomas con mayores competencias

En los Estatutos de este grupo las competencias que se atribuyen en industria, investigación científica y técnica y energía están consideradas como exclusivas. Tomando como modelo el Estatuto de Cataluña, el art. 12 del mismo establece que: «De acuerdo con las bases de ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias:

«Industria, sin perjuicio de lo que determinan las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. Queda reservada a la competencia exclusiva del Estado la autorización para la transferencia de tecnología» (Art. 12.7);

«El desarrollo y ejecución en Cataluña de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales» (Art. 12.3)

En lo que respecta a la investigación y energía, el Estatuto catalán establece la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en los siguientes términos:

«Investigación, sin perjuicio de lo que dispone el número 15 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (art. 9.7); y

«Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Cataluña, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otras provincias o Comunidad Autónoma... Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el número 25 del art. 149 de la Constitución» (art. 9.16) (15).

b) Comunidades autónomas con menor nivel de competencias.

En este grupo de Comunidades, salvo algunas excepciones, las competencias en las materias que estamos analizando consisten en una función de desarrollo y/o ejecución de la legislación que dicte el Estado. En algún caso, como los aprovechamientos hidráulicos en Canarias o la investigación en Castilla-La Mancha, las competencias son exclusivas, y en otros (energía en Castilla-La Mancha) su asunción está condicionada a los procedimientos establecidos en la Constitución (art. 148.2 o 150.1 y 2).

3.2. Las competencias autonómicas y la política industrial comunitaria.

De acuerdo con lo dicho al examinar la política industrial comunitaria, y atendiendo a los aspectos que incluyen normativas obligatorias para los Estados miembros, vamos a prestar atención al contenido de los Estatutos a través del análisis de los siguientes puntos: a) ayudas públicas; b) compras públicas; y c) energía.

a) Ayudas públicas.

De acuerdo con lo que se dijo al analizar la política industrial de la CEE, los Estados miembros tienen que someter a la Comisión el régimen de ayudas públicas a la industria. Esto supone, obviamente, que cada Estado, dentro de su respectivo ámbito, debe tener las facultades necesarias para llevar a cabo la coordinación adecuada en este campo. En el caso español estas facultades de coordinación quedan reconocidas en la Constitución, y, consecuentemente, en los Estatutos de las Comunidades autónomas que tienen competencias exclusivas en industria se establece que sus políticas deben estar de acuerdo con los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución, que son los que se refieren a las competencias exclusivas del Estado en política monetaria y financiera y en lo que se refiere a las bases y coordinación de la planificación general de la economía española.

Esta mención explícita no se establece en el Estatuto del País Vasco precediendo a las competencias en industria, pero puede deducirse que su contenido queda reconocido en el propio Estatuto (art. 10.25 y 26), cuando se habla de desarrollar la «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica... de acuerdo con la ordenación económica general» y de ejercer las competencias respecto a instituciones financieras en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la banca dicte el Estado y de la política monetaria general.

b) Compras públicas.

De acuerdo con el art. 149.1.18º de la Constitución, es competencia exclusiva del Estado la legislación básica sobre contratos administrativos. En consecuencia, las compras realizadas por los diferentes organismos públicos, y entre ellos las Comunidades Autónomas, deben regirse por las normas fundamentales que en este ámbito establezca el Estado. Se trata, por tanto, de un campo en el que se da una uniformidad jurídica básica. Esto supone que los compromisos que el Estado tiene que asumir, sobre todo en lo que respecta a las normas de procedimiento, en el supuesto de la incorporación a la CEE, afectarán, por igual, a las Comunidades Autónomas.

Pero las compras públicas, desde la perspectiva de la política industrial, pueden constituir, como ya se dijo al hablar de la CEE, un instrumento eficaz para la promoción de determinados sectores industriales. Desde esta perspectiva, es evidente que los correspondientes presupuestos de gastos de las distintas Comunidades Autónomas confieren a éstas una capacidad de compra que, en función de las circunstancias, podría ser utilizado como mecanismo de promoción industrial.

Pero también es cierto que dicha capacidad de promoción viene determinada por el volumen de las compras y la incidencia de las mismas en el sector de que se trate. Y este hecho plantea una doble cuestión: por una parte, si las diferentes Comunidades Autónomas tienen, por sí mismas, capacidad de compra suficiente para convertirla en instrumento de política industrial; y, por otra, el que las compras realizadas por las Comunidades Autónomas, no vinculadas a las del Estado, restan posibilidades para ejercer, con toda la eficacia posible, una política industrial común a través de las compras públicas.

Se trata, por tanto, de una situación en la que sería aconsejable la adecuada coordinación entre la Administración Central y las autonómicas, a fin de potenciar este instrumento de política industrial.

c) Energía.

Por lo que respecta al campo energético, la exclusión de la energía nuclear de las competencias de las Comunidades Autónomas supone que la incorporación de España al Euratom no tendría ninguna incidencia sobre las mismas. Y en relación con el resto del sector energético, los Estados miembros tienen obligación de informar sobre planes de inversión y aprovisionamientos y aceptar las normas que se vayan introduciendo, derivadas de la libertad de establecimiento y libre concurrencia. En este aspecto, ya que las competencias de las Comunidades Autónomas están subordinadas a la competencia exclusiva del Estado para elaborar las bases del régimen minero y energético, corresponderá a éste, en su caso, llevar a cabo la política de coordinación adecuada (16).

4. Instrumentos de política industrial en algunas Comunidades Autónomas.

Vamos a examinar ahora las políticas industriales que se están aplicando en algunas Comunidades Autónomas seleccionadas. En concreto, se describen los mecanismos que se utilizan en las dos Comunidades Autónomas que tienen conciertos económicos (Navarra y País Vasco) y en Cataluña, que constituyen, dentro de las Comunidades Autónomas que tienen competencias exclusivas en este campo, las que mayor preocupación vienen manifestando en la elaboración de una política industrial propia (17).

NAVARRA

Los instrumentos de política industrial de la Diputación Foral de Navarra tienen un contenido básicamente financiero (subvenciones o de préstamos bonificados), a los que, en algunos casos, se les suman determinadas exenciones fiscales. Estos persiguen, fundamentalmente, los siguientes objetivos: Fomento de la inversión y del empleo; Fomento de la investigación y desarrollo tecnológico (18); Ahorro energético; y Promoción de suelo industrial.

En concreto, y para cada uno de estos objetivos, los principales mecanismos de ayuda existentes son los que se describen a continuación:

Fomento de la inversión y el empleo

- Subvención hasta el 20% de la inversión en activos fijos.
- Subvención hasta 400.000 ptas. por cada nuevo puesto de trabajo.
- Bonificación de intereses durante 4 años para préstamos hasta 50 millones de ptas. (máximo hasta el 25% de la inversión en activos fijos), con interés mínimo resultante no inferior al 9%.

(La suma de las ayudas no puede exceder del 40% de la inversión).

Fomento de la investigación y desarrollo tecnológico

- Préstamos hasta el 70% de la inversión, libre de intereses y a 5 años para centros de investigación privada.
- Préstamos de hasta el 50% del proyecto, a devolver, en caso de éxito, durante 5 años después de la comercialización.
- Préstamos hasta el 50% de la inversión fija, retornable, en caso de éxito técnico, en 5 años, y al tipo de interés del 8% a partir de la puesta en marcha.

Ahorro energético

- Anticipos de hasta el 50% de la inversión, a devolver durante 5 años desde la entrada en funcionamiento de la instalación, al 7% de interés.
- La subvención hasta el 20% de la inversión, mencionada anteriormente, puede llegar hasta el 30% si se realizan inversiones para disminuir el consumo energético.

Promoción de suelo industrial

- Subvención del 70% de los proyectos de urbanización.
- Créditos a Ayuntamientos y hasta el 50% del precio de compra de terrenos; coste de infraestructura libre de intereses y a 5 años.

PAÍS VASCO

En el País Vasco las ayudas financieras a la industria se conceden a través de tres vías: Departamento de Industria y Energía del Gobierno de la Comunidad Autónoma, Diputaciones Forales (aquí se recogen las correspondientes a Alava) y una serie de sociedades o instituciones con mayoría de capital público. Estas ayudas están, básicamente, orientadas, de la misma forma que en Navarra, a los siguientes fines: al fomento de la inversión y el empleo; investigación y desarrollo; ahorro energético; y suelo industrial.

Fomento a la inversión y al empleo

- Subvenciones del 20 al 30% de la inversión, excluidos terrenos (límite 3% del capital desembolsado, sin incluir terrenos), a través de Diputaciones Forales.
- Subvenciones desde 100.000 a 500.000 pts. por puesto de trabajo nuevo (Diputación Foral).
- Subvención de 250.000 a 325.000 pts. por cada nuevo puesto de trabajo, máximo de 50 millones y compatible con otras ayudas.
- Créditos hasta 33% de la inversión, al 12% y a 4 ó 6 años (a través de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, S.A.).
- Financiación al comprador de una máquina de control numérico.

Investigación y desarrollo tecnológico

- Subvención del 40% en los gastos anuales en I + D (máximo 12 millones por empresa y año) y si se trata de un grupo de empresas el límite es para cada una de ellas.
- Subvención de hasta el 30% de las inversiones y 50% de los costes de personal en I + D (a través de la Diputación Foral).

Ahorro energético

- Subvención del 30% de la inversión en instalaciones y equipos y del 40% para inversiones en desarrollo o introducción de tecnologías (a través del Centro de desarrollo Energético y Minero).

Promoción de suelo industrial

- Cesión, a precio de coste, de terrenos para nuevas instalaciones industriales (Diputación Foral).

CATALUÑA

En Cataluña las ayudas financieras al sector privado se han centrado en dos de las cuatro áreas que se han examinado en las comunidades autónomas anteriores. Estas áreas han sido: Fomento de la inversión e Innovación y desarrollo tecnológico.

Fomento de la inversión

- Concesión de avales para préstamos de hasta 110 millones de ptas. y que no sobrepasen el 70% de las necesidades financieras del Plan.
- Para empresas con menos de 250 personas o recursos propios inferiores a 200 millones de ptas. y para su actuación en determinadas líneas, ayudas que no sobrepasen el 40% de la inversión, ni los 5 millones por empresa.
- Subvención de amortización de créditos destinados a inversión hasta 3 puntos de los tipos de interés.

Innovación y desarrollo tecnológico

- Subvención total o parcial de proyectos de innovación tecnológica a través de convenios o conciertos de colaboración que se establecerán en cada caso.

La descripción de los principales instrumentos de política industrial que suponen ayudas públicas en las tres Comunidades Autónomas analizadas pone de manifiesto la mayor importancia que estos mecanismos tienen en Navarra y País Vasco. Situación que deriva del grado de autonomía financiera y fiscal que les proporcionan los conciertos económicos. Este hecho nos podría llevar incluso a establecer tres grupos de Comunidades Autónomas, realizando una subdivisión en las comunidades que tienen competencias exclusivas en industria, atendiendo a que gocen o no de dichos conciertos.

De esta manera, las Comunidades Autónomas, en función de sus competencias en industria, podría clasificarse en: las que tienen competencias exclusivas en industria y conciertos económicos; las que sólo tienen competencias exclusivas; y las restantes cuyas posibilidades para elaborar una política industrial propia son muy limitadas debido a que sus competencias se cifan al desarrollo y/o ejecución de la legislación estatal. Situación que en la realidad económica se traduce en función de las ayudas en cada área, en una situación de costes diferenciales para las empresas.

CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con el análisis realizado en los apartados anteriores, pueden deducirse las siguientes consideraciones:

a) Dado el contenido de los diferentes Estatutos de autonomía en materia de política industrial y energética, y teniendo en cuenta las competencias reservadas al Estado en la Constitución, no parece que la incorporación de España a las Comunidades Europeas pueda afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas en estos campos.

b) La observación de la realidad pone de manifiesto, sin embargo, que las Comunidades Autónomas están generando sus propios mecanismos de política industrial instrumentados, sobre todo, a través de ayudas públicas.

c) Esta situación de hecho se está produciendo sin que el Estado ejerza las funciones de coordinación que constitucionalmente tiene encomendadas, de lo que se derivan dos tipos de circunstancias:

- Desde el punto de vista de la unidad del mercado interno las ayudas públicas de cada Comunidad Autónoma están generando situaciones diferenciadas en términos de costes para las empresas, que afectan a dicha unidad.
- Desde la perspectiva de la incorporación de España a las Comunidades Europeas y, dadas las facultades de la Comisión para la aprobación de las ayudas públicas a fin de mantener la unidad del mercado comunitario, parece obvio que el Estado se verá obligado a llevar a cabo una revisión y coordinación de los mecanismos de ayuda establecidos en las distintas Comunidades Autónomas.

d) Lo anterior parece aconsejar la elaboración de un Programa de Política Regional, cuya ausencia facilita la situación que se está creando, al mismo tiempo que, elaborado de acuerdo con los criterios que se vienen aplicando en la Comunidad en este campo, simplificaría el encuadre del sistema de ayudas dentro de las normas comunitarias.

e) Por último, y aparte de que la ausencia de un Programa de Política Regional favorezca la situación a la que nos referimos, puede considerarse, también, como factor generador de la misma, la escasa participación, hasta ahora, de las Comunidades Autónomas en la política industrial estatal que les afecta a ellas de forma directa. A título de ejemplo podrían citarse las reconversiones sectoriales, en las que las Comunidades Autónomas prácticamente no participan, aunque esté prevista su función de ejecución en algunos Estatutos dentro de sus respectivas áreas geográficas.

- (1) OCDE, *Objectifs et instruments des Politiques Industrielles*, París, 1975.
- (2) Sobre la actitud de los gobiernos frente a los procesos de ajuste industrial puede verse: JACQUEMIN, Alexis, *Objetivos e instrumentos de una política industrial europea*, ponencia presentada en SIP 80's, Madrid, mayo de 1980 y ARGANDOÑA RAMÍREZ, Antonio, «Cuál es la política industrial aceptable?», *Papeles de Economía Española*, 15, 1983.
- (3) TUGENDHAT, Christopher: «Europe and Industrial Policy», *International Affairs*, julio de 1979.
- (4) OCDE, *Politiques d'ajustement positives*, París, 1983.
- (5) «La crise de l'acier et la politique sidérurgique de la CEE». *Les Industries Mécaniques*, supl. an. n° 1194. «L'industrie sidérurgique dans la CE: grandeur et décadence» *Fulletin hebdomadaire*. Kredietbank, n° 15 de abril de 1983.
RIVIERE, J.A. *Programa de reestructuración siderúrgica*. UNESID, julio de 1983.
- (6) Commission des Communautés Européennes.
La Politique Industrielle de la Communauté, Mémoire de la Commission au Conseil, 1970.
Programme d'Action en Matière de Politique Industrielle et Technologique, 24 octobre 1973. SE (73) 3824 final: Luxemburgo, 1975.
- (7) JOCE c 187/57, del 17 de junio de 1982.
- (8) Sobre política industrial comunitaria pueden consultarse, entre otros, Commission des Communautés Européennes, *Les politiques industrielles dans la Communauté: intervention de l'Etat et ajustement des structures*, Bruselas, enero de 1981.
CURZÓN PRICE, Victoria. *Industrial Policies in the European Community*, The Macmillan Press, Londres, 1981.
MUÑOZ BETEMPS, Carlos, «La política industrial comunitaria», *Documentación Administrativa*, enero-marzo de 1980.
PAREJON, Vicente, «Política industrial europea», *Revista de Instituciones Europeas*, enero-abril de 1982.
- (9) Comunidad Europea, «La Comunidad y la pequeña y mediana empresa», *Documentos* 83,12.
- (10) European Commission Community, Eight Report on Competition Policy, Bruselas, abril de 1979.
- ALLEN, K-YILL, D. *European Regional Incentives: 1982*, University of Stratchelgde, Glasgow, 1982.
- (11) *Boletín de las Comunidades Europeas*, n° 4, 1983.
- (12) Para trabajos públicos ver directivas (71-304 y 71-305) y la decisión (71-306) del Consejo de 26 de julio (JOCE, L 185 de 16 de agosto de 1971). La directiva 71-305 queda modificada por la de 2 de agosto de 1978. Para suministros ver decisión del Consejo y diversas resoluciones y declaraciones del Consejo y Comisión del 21 de diciembre de 1976 (JOCE C 11 del 15 de enero de 1977).
- (13) Reglamento 1729-76 del Consejo del 21 de junio de 1976 (JOCE L 198 de 23 de julio 1976).
- (14) «Comunidad Europea, Energía: Proyectos piloto en ahorro y fuentes alternativas», *Documentos* 8,83.
- (15) Véase art. 56 y 44.6 y 7 (Navarra); art. 10, 11, 16 y 30 y art. 11-c (País Vasco), art. 27,13 y 18; art. 30,2 y 7 (Galicia); art. 13,12 y 14 y 29; y art. 18, 1.5ª y 7ª (Andalucía).
- (16) RUILOBA SANTANA, Eloy, analiza las consecuencias de la integración en el contenido de los Estatutos de autonomía referido a industria y energía en pp. 461-474 de «*Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo*», de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y otros: la distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1980.
- (17) Las medidas correspondientes a Navarra y al País Vasco se han obtenido del estudio elaborado por el CEAM para el Departamento de Industria y Energía de la Generalidad de Cataluña, bajo el título de «Política Industrial en un marco autonómico» (Barcelona, 1983).
- (18) Desde finales de 1982, la Comisión ha iniciado la vigilancia de las ayudas a la investigación a fin de evitar que se concedan ventajas desleales a las empresas (*Comunidad Europea*, 1,83)

Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente.

Joaquín Tornos

I. Introducción

II. Las competencias de las Comunidades Europeas en Materia de Medio ambiente.

1. El surgimiento de la temática medio ambiental.
2. Las competencias de las comunidades europeas.
 - a) *Justificación del papel de las CE en materias de Medio Ambiente.*
 - b) *Fundamentación jurídica de las competencias de las CE en los tres Tratados.*
 - b.1. *Tratados CECA y CEEA (EURATOM).*
 - b.1.1. *Tratado CECA.*
 - b.1.2. *Tratado CEEA (EURATOM).*
 - b.2. *Tratado CEE.*
 - c) *Medios de acción.*
 - c.1. *Tratado CECA.*
 - c.2. *Tratado CEEA (EURATOM).*
 - c.3. *Tratado CEE.*
3. La política comunitaria de protección del Medio Ambiente.
 - a) *Los Programas de Acción.*
 - b) *Acciones específicas.*
 - b.1. *Actos jurídicos comunitarios.*
 - b.1.1. *Protección medio acuático.*
 - b.1.2. *Polución atmosférica.*
 - b.1.3. *Ruido.*
 - b.1.4. *Residuos.*
 - b.1.5. *Productos químicos.*
 - b.1.6. *Protección y gestión del medio natural.*
 - b.2. *Programa de investigación.*
 - b.3. *Acuerdos con terceros Estados o participación en Convenciones internacionales.*
4. Conclusiones.

III. Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente. En particular, las competencias de la Generalidad de Cataluña.

1. Planteamiento general.
2. El marco Constitucional y estatutario.
3. Alcance de la competencia estatal: legislación básica y otros títulos habilitantes.
4. Conclusiones.

IV. Incidencia del ordenamiento comunitario en la distribución competencial del ordenamiento español en materia de Medio Ambiente.

1. Valoración general.
 - a) *El «acquis communautaire».*
 - b) *El derecho futuro de las Comunidades.*
 - c) *Las directivas. Problemas particulares.*
 - d) *La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la normativa comunitaria.*
2. Problemática específica en materia medio ambiental.

Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente.

Joaquín Tornos (*)

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del Estado de las Autonomías diseñado en la Constitución española tiene en la distribución competencial uno de sus problemas capitales. Distribución prefijada en el texto constitucional y concretada en los Estatutos de Autonomía. Este conjunto de disposiciones no permiten, sin embargo, solventar todos los conflictos interpretativos y éstos, en la práctica, continúan. La discusión sobre funciones y materias es ya algo consustancial a las relaciones entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, y el frecuente recurso al Tribunal Constitucional es la prueba fehaciente de lo que se afirma.

En esta situación es bueno, por tanto, levantar la vista más allá de los problemas internos del Estado y tratar de enmarcar la problemática competencial en el ámbito de la Comunidad Europea. La distribución competencial sufre una nueva sacudida al reconocerse la existencia de un ordenamiento superior al que se «atribuye el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución», es decir, competencias que en un principio son estatales o de las Comunidades Autónomas. No es preciso insistir, pues, en la trascendencia de la integración en la Comunidad Europea desde este exclusivo planteamiento de distribución competencial.

En este sentido cabría concretar el tema objeto de esta Comunicación en el problema general de la incidencia de un ordenamiento autónomo y externo sobre el ordenamiento estatal y de las Comunidades Autónomas. Muchas son las cuestiones a las que debe prestarse atención desde esta perspectiva; muchos son, sin duda, los temas vinculados a la aplicación del artículo 93 de la CE en nuestro sistema de fuentes. No obstante, el objeto de esta Comunicación se reduce al estudio de algunos aspectos singulares de esta problemática general, con la limitación añadida de centrarnos en un sector material concreto: la protección y desarrollo del Medio Ambiente.

Quiero decir, pues, que se dan por supuestos problemas generales que plantea el ordenamiento comunitario en su relación con el ordenamiento interno. Así, los criterios de aplicabilidad directa y primacía del ordenamiento comunitario, la reserva al Estado del «Treaty making power» o la obligación de aplicar el derecho comunitario a nivel interno según las reglas propias del Estado (1).

Nuestro objetivo es, pues, más modesto. Interesa examinar la incidencia que tendrá el ingreso de España en la Comunidad Europea en orden a la distribución competencial interna en materia de ordenación del Medio Ambiente. Estamos, pues, ante un tema estrictamente competencial, en el que más que plantear la incidencia del derecho comunitario en España nos interesa delimitar los ámbitos de actuación. No vamos tampoco a detenernos en el contenido material de la ya abundante normativa comunitaria sobre el tema del Medio Ambiente. Interesa, pues, determinar en qué medida el derecho comunitario incide en las competencias que recientemente

te han asumido las Comunidades Autónomas españolas y, en concreto, la catalana, en este tema del Medio Ambiente.

Sentadas estas premisas, antes de entrar en el tema específico que nos ocupa, hay que avanzar algunas ideas generales que enmarcan el estudio posterior y determinan los diversos apartados en que el mismo se estructura.

En primer lugar hay que examinar las competencias que va a detentar la Comunidad Europea en materia ambiental, en virtud de la aplicación del artículo 93 de la CE y del sistema ordinamental comunitario. En este punto surgen los primeros problemas de índole general a los que indefectiblemente habrá que hacer referencia.

El problema central radica en que no cabe hacer traslación del sistema de reparto competencial que se utiliza en los Estados federales o regionales. Como notas generales cabe señalar que los Tratados comunitarios no proceden asumiendo sectores materiales enteros o funciones determinadas. Como ha dicho LOUIS, «no es la asunción de competencias por la CEE, sino su ejercicio, lo que priva a los Estados de su poder de intervención a través de actos incompatibles» (2). Palabras éstas que entiendo merecen examinarse con cierto detenimiento.

En principio la competencia comunitaria es de atribución, pero tal atribución es en ocasiones finalista (art. 100 Tratado CEE) y existe la posibilidad de utilizar cláusulas ampliatorias (art. 235 Tratado CEE), a lo que se añade la interpretación de la Corte de Justicia a través de la teoría de los poderes implícitos. En definitiva, el ámbito competencial de las Comunidades está en gran medida indefinido, sin que con ello se suponga un ámbito general de competencias. Pero es que, además, y retomando las palabras de LOUIS, lo que importa es lo que hace la Comunidad, no su esfera de potestades reconocida en los Tratados. El reconocimiento de una función o una materia determinada como propia de la Comunidad Europea no comporta que se niegue la competencia estatal. Este podrá seguir legislando y actuando antes y después de la «asunción» competencial por la Comunidad Europea. La única diferencia es que cuando la Comunidad se pronuncia, la norma estatal se desplaza. No existe, pues, una separación de ámbitos materiales o funcionales realizada con carácter exclusivo. No es posible, pues, impugnar una norma de derecho interno por invadir una esfera competencial reservada a la Comunidad Europea. El conflicto surgirá por la incompatibilidad entre dos normas, y entonces prevalecerá el derecho comunitario en aplicación del principio competencial. La diferencia con el sistema interno en un Estado federal o regional es notable.

En consecuencia, para conocer el alcance competencial de la Comunidad Europea en materia ambiental no puede acudir a los Tratados institucionales como quien acude a la Constitución y Estatutos, ni puede concluirse de su examen que el Estado y las Comunidades Autónomas hayan perdido sus competencias en lo atribuido al ordenamiento comunitario. No rige la regla de la separación de ámbitos de actuación, sino la búsqueda de fórmulas de integración y armonización normativa.

Desde este planteamiento, el Estado y la Comunidad Autónoma mantienen en todo caso sus competencias, a salvo de actuación comunitaria incompatible. Por contra, carecen de ámbitos garantizados en exclusiva frente a la Comunidad Europea, pues el carácter expansivo de las competencias de esta última le permitirá incidir en diversos sectores que en principio eran regulados por el Estado o la Comunidad Autónoma, sin que exista una norma superior que garantice en exclusiva al ordenamiento estatal o de la Comunidad Autónoma un ámbito material concreto. En conclusión, pues, sólo desde esta perspectiva es posible comprender lo que se dirá a continuación.

Estas consideraciones iniciales imponen también un esquema de razonamiento. En primer lugar, repito, examinaremos el alcance de las competencias de la Comunidad Europea en materia medio ambiental. Para ello hay que examinar la interpretación que se ha dado a los Tratados Institucionales y la actuación de las Comunidades. En este punto se concretará el ámbito material regulado (los aspectos del medio ambiente que han sido abordados por normativa comunitaria) y la técnica utilizada (fundamentalmente la directiva). Como se ve la atención se centra en el derecho derivado, pues los Tratados no hicieron mención expresa de la política medio ambiental. Ello comporta, por tanto, que la delimitación competencial no derive de la norma atributiva de competencias sino de la actuación llevada a cabo por las Comunidades.

En segundo lugar, como punto de confrontación, examinaremos la distribución competencial en materia de Medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con especial referencia a Cataluña. De esta forma será posible determinar la incidencia de la normativa comunitaria sobre un ámbito que, según el derecho interno, pertenecía a la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar se planteará ya el tema concreto de la incidencia de la normativa comunitaria en las competencias de la Comunidad Autónoma. En este punto es preciso distinguir, por una parte, la normativa ya dictada por la Comunidad Europea («acquis communautaire») (3). Esta normativa comportará la modificación de la normativa autonómica en caso de incompatibilidad o su necesario desarrollo interno si son normas non self executing. Por otra parte cabe realizar una valoración genérica de la incidencia futura de la actuación comunitaria en este campo, es decir, tratar de apuntar en qué medida cabe esperar que la Comunidad Europea vaya actuando y por tanto recortando competencias inicialmente de la Comunidad Autónoma. Por último, resta tan sólo apuntar la necesidad de una intervención de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente, tema éste de orden general en el que bastará una remisión a los criterios doctrinales y técnicas legales establecidas hasta el momento para todo tipo de ámbitos materiales de ordenación.

II. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

1. El surgimiento de la temática medio ambiental

Si bien la problemática del Medio Ambiente es antiquísima, la toma de conciencia de la misma es relativamente reciente.

Esta toma de conciencia va a producirse de forma generalizada en todo el mundo, en especial en los países más industrializados, a finales de los años 60 y comienzos de los 70, tras el impacto causado por una serie de accidentes ecológicos (el «smog» de Londres de 1952, que daría lugar a la aparición de la «Clean Air Act» de 1956, la catástrofe del «Torrey Cannon» en el Canal de La Mancha en 1967, la aparición en el Rin de millones de peces muertos en 1969, debido al alto grado de contaminación de sus aguas producido por los productos tóxicos vertidos en las mismas, etc...). Esta nueva postura ante la problemática medio ambiental va a reflejarse de forma inmediata en el planteamiento de una serie de cuestiones novedosas, tales como el debate Medio Ambiente-Desarrollo, la noción de calidad de vida o la del patrimonio común de la Humanidad, al tiempo que comienzan a formarse grupos marginales de carácter ecológico.

En tal sentido, se producirán tres hechos fundamentales constatadores de la existencia de dicha toma de conciencia internacional y de su plasmación en la creación de un Derecho del Medio Ambiente:

— en primer lugar, la adopción por el Consejo de Europa de la «Charte de l'Eau», enunciando los grandes principios relativos a la protección de las aguas, junto a la adopción de una Declaración de principios relativa a la lucha contra la polución del aire.

— en segundo lugar, la celebración el 15 de Septiembre de 1968, de la Convención Africana sobre la Conservación de la Naturaleza y de los recursos naturales.

— en tercer lugar, la Resolución de las Naciones Unidas de 3 de Diciembre de 1968, por la cual se decide convocar una Conferencia mundial sobre el Medio Humano.

Conferencia que tendrá lugar en junio de 1972 en Estocolmo y fruto de la cual será la Declaración de Principios de 16 de Junio de 1972, texto fundamental que recogerá por primera vez los principios básicos relativos al Medio Ambiente.

2. Las competencias de las Comunidades Europeas

La actividad de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente se inscribe dentro del marco de la actividad internacional de una forma especialmente importante, dada la amplitud y rigurosidad de la misma, y dadas las especiales características del ordenamiento jurídico comunitario. No debe olvidarse que al hablar de reglamentación comunitaria hay que tener siempre presentes las especiales características de dicha organización que se desmarca de cualquier otra existente a nivel internacional. El ejercicio de los poderes confiados a sus órganos basados en el traspaso de competencias desde sus Estados miembros a la Comunidad, hacen del sistema jurídico de la misma, un sistema con una efectividad comparable a la de un sistema jurídico interno, lo cual aumenta, obviamente, la importancia de su reglamentación ambiental en el plano internacional, en el cual la efectividad es una de las preocupaciones básicas.

a) Justificación del papel de las CE en materia del Medio Ambiente

La primera pregunta que surge al plantear el tema ambiental a nivel comunitario es el por qué es necesario contemplar el mismo en el seno de la actividad de las CE.

La respuesta la hallamos en las características propias del Medio ambiente y, esencialmente, en la que es una de las características básicas del mismo y que hay que tener muy presente a la hora de su examen: su internacionalidad.

Por otra parte, los países miembros de las CE al firmar los tratados constitutivos de las mismas se comprometieron a realizar una actuación conjunta con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, y a asegurar un desarrollo armonioso de la actividad económica que permitiera una gestión racional del patrimonio natural. Es decir, se estableció ya la necesidad de una reconciliación entre desarrollo y Medio Ambiente, que como hemos visto es uno de los problemas específicos de la política ambiental internacional.

Junto a estas razones que podríamos calificar como generales existen otras de carácter técnico y económico.

En primer lugar, la polución ignora las fronteras. De ahí la necesidad de una política europea que aporte una mayor eficacia a las acciones nacionales.

Por otra parte, se puede establecer que el desarrollo de un Mercado común incide en el Medio Ambiente y que, viceversa, el desarrollo de una política tendente a la protección del Medio Ambiente incide en el establecimiento de un Mercado común (obstáculos al intercambio comercial entre países miembros, trabas técnicas, distorsiones de la competencia), lo cual conlleva la necesidad de armonizar, de realizar un acercamiento entre las legislaciones nacionales.

Aparte estas razones de tipo técnico o económico existen otras basadas en el papel específico de la Comunidad.

La Comunidad goza de una posición mejor que la de sus Estados miembros para fomentar y aplicar de forma efectiva políticas a medio y largo plazo relativas al problema ambiental.

Y por último, al actuar de forma conjunta todos los Estados miembros de la Comunidad, ven reforzada su posición en el ámbito internacional.

b) Fundamentación jurídica de las competencias de las CE en los tres Tratados

La primera de las organizaciones de la Comunidad Europea en entrar en funcionamiento fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, cuyo Tratado constituyente se firmó en París el 18 de Abril de 1951, entrando en vigor el 25 de Julio de 1952.

Las otras dos organizaciones vieron la luz con posterioridad, firmándose sus Tratados constitutivos el 25 de marzo de 1957 y entrando en vigor los mismos el 1º de enero de 1958.

La especial referencia a las fechas de constitución de las Comunidades Europeas es importante para situar a las mismas en el contexto histórico de la toma de conciencia internacional del problema ambiental.

Como anteriormente hemos visto, la misma se produjo a fines de los años sesenta, principios de los setenta, siendo considerado por muchos autores el año 1968 como fecha clave del inicio de la reglamentación ambiental internacional.

La reflexión inmediata que se produce al comparar ambos hechos es la anterioridad de la constitución de la Comunidad Europea. Y tal es la explicación de la no inclusión en los Tratados europeos de una competencia explícita relativa al Medio Ambiente. Al realizar un análisis de los mismos se constata la no previsión expresa en los mismos de una competencia general en materia de protección del Medio Ambiente y la imprecisión de las bases jurídicas que ofrecen para la posible toma de medidas comunitarias en materia ambiental.

De todas formas, al realizar un estudio de las competencias comunitarias en materia de Medio Ambiente, debe realizarse un análisis por separado de cada Tratado constitutivo viendo los fundamentos jurídicos que cada uno de ellos ofrece.

b.1. Tratados CECA y CEEA (EURATOM):

En los mismos hallamos disposiciones explícitas habilitando a sus instituciones a tomar medidas directamente destinadas a proteger el Medio Ambiente. Pero dichas habilitaciones están limitadas a sectores determinados, teniendo un campo de aplicación preciso, pero sectorial.

b.1.1º *Tratado CECA*

Las disposiciones del mismo se hallan limitadas al sector de la Seguridad del trabajo en minas y acerías.

Los artículos 54 y 55 confieren a la Alta Autoridad (actualmente la Comisión tras el Tratado de fusión de los ejecutivos, firmado el 8 de abril de 1965 y cuya entrada en vigor no se produjo hasta 1967 debido a la crisis de la «chaise vide» de 1965) la misión de realizar programas de inversión e investigación técnica y económica relativos a la producción y consumo de acero y carbón y a la seguridad del trabajo en tales industrias, para lo cual puede afectar recursos comunitarios, según lo dispuesto en el Capítulo III de dicho Tratado.

b.1.2º *Tratado CEEA (EURATOM)*

Las disposiciones del mismo se hallan limitadas al sector de la protección de los trabajadores y de la población contra las radiaciones ionizantes.

Todo el capítulo III del Tratado se halla consagrado a dicha materia, confiando los artículos 30 y siguientes a la Comisión la realización de normas de base para asegurar dicha protección y para desarrollar la investigación en materia de radioprotección.

b.2. *Tratado CEE*

En dicho Tratado no se halla ninguna competencia específica en materia ambiental. No contiene ninguna disposición de principio o habilitante que esté directamente relacionada con la protección del Medio Ambiente.

La única disposición que está relacionada con el tema es el artículo 118 que establece como misión de la Comisión la de «promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social, particularmente en las materias relacionadas con: la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, y la higiene del trabajo.» Aún así, la única competencia que se deja a la Comisión en este campo se limita a la realización de «estudios, dictámenes y la organización de consultas».

En el año 1970, se asiste a la creación en el seno de la Comisión de una división encargada de la materia ambiental, que posteriormente se convertirá en una Dirección el 1 de enero de 1973.

Anteriormente, el 22 de julio de 1971, la Comisión dirigirá una 1ª comunicación a los Estados miembros, la cual contendrá un conjunto de sugerencias relativas a un programa de acción a realizar en materia ambiental.

A ésta seguirá una 2ª comunicación de 24 de marzo de 1972, en la cual la Comisión, dirigiéndose al Consejo, le hará partícipe de las reacciones suscitadas por la anterior comunicación y haciendo hincapié en las responsabilidades de las Comunidades en materia de Medio Ambiente, expondrá un programa de acción relativo a la protección del mismo.

Una vez más es importante tener presente la perspectiva histórica, ya que nos hallamos en la época de plena concienciación en materia ambiental internacional, tras la celebración los días 5 al 16 de junio de 1972 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, en Estocolmo, en la cual la Comunidad europea se hallaba presente. Conferencia que dió lugar a la ya mencionada Declaración sobre Medio Ambiente, texto básico de la reglamentación ambiental internacional, en

el cual aparte de los principios generales de la misma, se establece el carácter internacional y global de los problemas relativos al Medio Ambiente.

Los días 19 y 20 de octubre de 1972 se celebrará en París una Cumbre europea («Sommet») fruto de la cual será una importantísima Declaración política, dentro de la cual se reconocerá la importancia de los problemas ambientales a nivel comunitario, y se encargará la elaboración de un Programa de Acción en materia de medio ambiente antes del 31 de julio de 1973, para la realización del cual se indica expresamente la posibilidad de utilización de la forma más amplia posible de todas las disposiciones de los Tratados, «comprendiendo el artículo 235 del Tratado CEE».

Con anterioridad a la aprobación del 1er. Programa de acción en materia ambiental, se producirá el 31 de octubre de 1972, en Bonn, una Conferencia de Ministros del Medio Ambiente, la cual definirá un conjunto de principios base de la Política comunitaria de Medio Ambiente.

Finalmente, el Consejo aprobará el 19 de julio de 1973 el 1er. Programa de Acción en materia de medio ambiente, tras los dictámenes favorables del Parlamento y del Comité Económico y Social.

El problema surgirá a la hora de fundamentar jurídicamente las competencias comunitarias para la realización práctica de dicho programa, ya que como anteriormente hemos visto los Tratados no contienen la previsión expresa de una competencia general en materia de medio ambiente.

Una parte de la doctrina invocó la necesidad de aplicar el artículo 236 del Tratado CEE, es decir, de iniciar un procedimiento de revisión de los Tratados para la inserción en los mismos de los fundamentos jurídicos necesarios para la realización de la política comunitaria del medio ambiente.

Esta teoría fue rebatida por los partidarios de fundamentar la competencia de las Comunidades en las disposiciones ya existentes en el Tratado, es decir en los artículos 100 y 235, produciéndose así el inicio del debate doctrinal entre partidarios de la aplicación del artículo 235 y de los partidarios de la revisión del Tratado, según el procedimiento contemplado en el artículo 236 (4).

Sin entrar en el mencionado debate, nos limitaremos a constatar la realidad existente, es decir, la fundamentación jurídica de la transferencia de poderes por parte de los Estados miembros a la Comunidad en materia de Medio Ambiente basada en los artículos 100 y 235 del Tratado CEE, para poder hacer efectivas medidas, aún carentes de un objetivo de carácter económico.

Hay que recordar que dicha solución obtuvo el aval de la Cumbre europea de París, de 1972, en la cual se preveía formalmente la posibilidad de recurrir al artículo 235.

El recurso al mismo planteará una serie de problemas debido a sus limitaciones tanto jurídicas como políticas, que van a permitir que siga estando abierta la posibilidad de recurrir al artículo 236 para muchos autores.

El primer problema que surge al respecto es lograr la fundamentación jurídica en el Tratado de la política de protección del medio ambiente como uno de los objetivos de la Comunidad.

La solución a dicho problema se halla en la referencia a las diferentes declaraciones políticas gubernamentales, algunas de las cuales ya hemos visto anteriormente, y, sobretudo, en la interpretación extensiva del artículo 2 del Tratado, y en el Preámbulo del mismo.

Efectivamente, en el preámbulo del Tratado se establece como fin esencial «la constante mejora de las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos», hacién-

dose mención, asimismo, a la necesidad de «garantizar un desarrollo económico estable» y «asegurar un desarrollo armonioso» de las economías de los Estados miembros.

El artículo 2 asigna a la Comunidad la misión de «promover un *desarrollo armonioso de las actividades económicas* en el conjunto de la Comunidad, *una expansión continua y equilibrada*, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran.»

De forma que, si bien la protección del Medio Ambiente no se halla contenida en el artículo 3 como una de las acciones a realizar por la Comunidad para la consecución de sus objetivos generales, ello no constituirá un obstáculo para la realización de la misma.

El segundo problema que se plantea en la aplicación del artículo 235 es la condición de que el Tratado no haya previsto las potestades necesarias al respecto. Este problema queda obviado ya que precisamente el recurso al artículo 235 se produce dada la imposibilidad de utilizar otras disposiciones del Tratado o, en concreto, de utilizar el artículo 100, tema éste que trataremos con mayor profundidad al examinar los medios de acción de la política comunitaria de Medio Ambiente. De todas formas hay que constatar que al respecto han surgido una serie de discrepancias en la doctrina, (5), al igual que surgirán al abordar el tercer problema relativo al encuadramiento de dicha acción comunitaria dentro del «funcionamiento del mercado común», ya que para algunos autores las acciones de tipo cualitativo (normas de calidad) podrían no insertarse en el mismo.

Ello nos demuestra que el recurso al artículo 235 no puede ser considerado como una panacea que haya resuelto el problema de la fundamentación jurídica de las acciones comunitarias en materia ambiental, pero, en definitiva, la constatación de la realidad jurídica existente nos lleva a concluir que las competencias de las Comunidades en materia de protección del Medio Ambiente se fundamentan en la interpretación extensiva del artículo 2, que conlleva la consideración de la misma como un objetivo de las Comunidades, permitiendo la aplicación del artículo 235 para la realización efectiva de la misma.

Aparte de esta fundamentación general, que algún autor ha calificado como motivación ideológica, surgen otra serie de motivaciones de tipo técnico (creación de un mercado interior único con la consiguiente necesidad de eliminar las trabas técnicas que puede provocar la disparidad de las disposiciones en materia de protección ambiental) o dentro del marco del resto de las políticas comunitarias (por ejemplo, en la política agrícola, o en política de la competencia, para evitar distorsiones en la misma debidas a diferencias en las normativas ambientales) que han conllevado la aplicación de ciertas disposiciones del tratado: artículo 100, artículo 43 (en materia agrícola), o disposiciones del título dedicado a los transportes, artículo 74, etc., por motivaciones de tipo ambiental.

Finalmente, en este apartado dedicado a las competencias comunitarias y su fundamentación, cabe destacar la importancia del Acuerdo de 5 de marzo de 1973 relativo a la información de la Comisión y de los Estados miembros en vista de una eventual armonización de las medidas de urgencia relativas a la protección del medio ambiente, dado que en el mismo, aún antes de la adopción del Programa de acción de la Comunidad en materia de medio ambiente, se consagra la competencia general de las instituciones comunitarias en materia ambiental, a pesar de no atribuirles ningún poder o medio de acción nuevo.

C) MEDIOS DE ACCIÓN

En lo relativo a los medios de acción que se hallan a disposición de las Comunidades europeas en materia de medio ambiente, debe hacerse asimismo una distinción en base a los tres tratados consultivos.

c.1 Tratado CECA

— *Medios financieros*: el capítulo III permite a la CECA disponer de medios financieros para realizar las investigaciones concernientes a la seguridad del trabajo. Medios que eventualmente pueden tratarse de recursos comunitarios (prélèvements).

c.2 Tratado CEEA (EURATOM)

— *Normas de base*: el capítulo III prevee la institución y revisión periódica de normas de base relativas a la radio-protección (artículos 30 a 32).

— *Programas de Investigación*: las anteriores acciones son complementadas por un Programa de investigación que permite la coordinación y promoción de investigaciones a nivel nacional y la realización efectiva de investigaciones específicas. Programa ejecutado por el Centro Común de Investigación (CCI) o a través de contratos externos.

— *Medios financieros*: el Tratado permite, asimismo, a la Comisión disponer de medios financieros para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros propios de las radiaciones ionizantes.

c.3 Tratado CEE

— En los Programas de Acción de las Comunidades se establece: «Los aspectos importantes de la política del medio ambiente no deben ser previstos ni realizados de forma aislada en los distintos países. Los programas nacionales sobre este tema deberán coordinarse y las políticas armonizarse en la Comunidad, sobre la base de una concepción común a largo plazo. Esta política deberá velar por la mejora de la calidad de vida, no debiendo considerarse el crecimiento económico sólo bajo el ángulo de los aspectos cuantitativos.

Esta coordinación y armonización se realizan fundamentalmente:

- por la aplicación de las disposiciones apropiadas de los tratados,
- por la realización de las acciones descritas en el presente programa,
- por la puesta en práctica del procedimiento de información en materia de medio ambiente.» (Se refiere al Acuerdo ya mencionado de 5 de Marzo de 1973).

En dichos programas no se precisa cuáles son las disposiciones de los Tratados a aplicar. Surge así, tal como hemos visto en el apartado referido a la fundamentación jurídica de las competencias comunitarias, el problema de los instrumentos jurídicos aplicables.

En el Tratado CEE son varias las disposiciones que pueden ser aplicadas, según cuáles sean los fines perseguidos. A continuación examinaremos estas disposiciones que a priori podrían ser utilizadas y posteriormente estudiaremos cuáles han sido utilizadas en la práctica de forma más corriente.

Cuando en el programa de acción comunitario leemos que la puesta en práctica

de las acciones inscritas en el mismo deberá realizarse en conformidad a las disposiciones de los Tratados, el primer artículo que viene a la mente es el artículo 189 del Tratado CEE: «para el cumplimiento de su misión, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones, formularán recomendaciones y emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado.»

Si de lo que se trata de realizar es una coordinación de las investigaciones emprendidas a escala nacional o una coordinación de las políticas o iniciativas gubernamentales, hallamos una base de acción en el artículo 145 que reconoce al Consejo dichos poderes, al ligarse el impacto económico motivado a las medidas nacionales en materia de protección del Medio Ambiente a las políticas económicas generales de los Estados. (Art. 145: «Para garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado, el Consejo, de acuerdo con las disposiciones del mismo: asegurará la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros»).

Si se trata de medidas comunitarias de financiación, podrían fundarse en los artículos 92 y 93 relativos a las ayudas estatales y/o en el artículo 130 relativo al Banco Europeo de Inversión (BEI).

(Art. 92.3.b.: «Podrán considerarse compatibles con el Mercado Común: — las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o para poner remedio a una grave perturbación de la economía de un Estado miembro».)

(Art. 93.2. En base al mismo, el Consejo puede apreciar la admisibilidad de las anteriores ayudas estatales.)

(Art. 130c.: «el Banco facilitará..., la financiación..., de los proyectos siguientes: —proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros.»)

En el marco de otras políticas comunitarias pueden disponerse de medios de acción, que pudieran ser utilizados siguiendo una motivación de protección del Medio Ambiente. Podría darse el caso en la política de transportes, en base al artículo 75, por ejemplo; o en el marco de la política agrícola común podrían financiarse acciones a través de ayudas comunitarias con recursos del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola).

Si se trata de acciones de reglamentación y normalización, que constituirán las más frecuentes en la intervención comunitaria, pueden en parte realizarse en base a los artículos 100, 101 y 102 relativos a la armonización o aproximación de legislaciones.

Dichos artículos ofrecen un medio de acción apropiado cuando se trata de trabas técnicas o distorsiones de competencia relativas a productos o materias sometidos al comercio intracomunitario. Es decir, en aquellas situaciones que tienen una incidencia en la libre circulación en el Mercado común. Si no, no son apropiados.

El artículo 100 requiere las siguientes condiciones para su aplicación:

- 1º Existencia de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros a armonizar.
- 2º Que dichas disposiciones tengan una incidencia directa en el establecimiento o funcionamiento del Mercado común.

Pero, «el artículo 100 no constituye ni en espíritu ni en letra un instrumento creado para asegurar la protección de la salud del hombre y su medio ambiente» (6).

Existen muchos casos en que la disparidad de legislaciones no comporta unas consecuencias económicas (verbigracia, materias relativa a la calidad de vida). En tales casos, el artículo 100 no sería de aplicación.

Los artículos 101 y 102 están basados en el término distorsión de la libre competencia, cuya existencia en muchos casos es difícil de probar y, por consiguiente, lo será la aplicación en tales casos de los mencionados artículos.

En el caso en que los mencionados artículos 100 a 102 no sean de aplicación por las razones expuestas, ni quepa la posibilidad de recurrir a otras disposiciones específicas del tratado ya examinadas, cabe la posibilidad de recurrir al anteriormente mencionado artículo 235.

Dicho artículo será de aplicación en aquellas acciones cuya motivación sea más vasta que las puramente económicas y, específicamente, en aquellas basadas en consideraciones ecológicas. Por ejemplo, aquellas que persigan un objetivo de calidad.

En la práctica, los medios de acción más comúnmente utilizados han sido: — En primer lugar, los medios propios para realizar la armonización de las legislaciones nacionales. En concreto, el artículo 100, 101 y 102. El objetivo principal de tales acciones ha sido la eliminación de las trabas técnicas y de las distorsiones de competencia debidas a las legislaciones divergentes.

El procedimiento utilizado ha sido el instrumento jurídico característico de la armonización de legislaciones, es decir, la Directiva del Consejo, adoptada por unanimidad, en base a una proposición de la Comisión, y, generalmente, tras dictamen del Parlamento europeo y del Comité Económico y Social.

— En segundo lugar y a falta de poder aplicar los anteriores, el artículo 235. El procedimiento seguido será la adopción de un acto por parte del Consejo, generalmente una Directiva, en base a una proposición de la Comisión y con el dictamen del Parlamento europeo.

Las razones por las cuales se aplicarán los artículos 100 a 102 serán de tipo económico (con incidencia en el funcionamiento del Mercado común), en tanto que las del artículo 235 serán más vastas y más específicamente ecológicas. En el caso en que los motivos por los cuales deba emprenderse una acción comunitaria sean de orden económico y ecológico, aquélla deberá basarse en ambos artículos: 100 y 235.

— Eventualmente, otros medios han sido utilizados: decisiones, Programas de Acción, resoluciones, recomendaciones, Convenciones entre los Estados miembros,

... Especial mención debe hacerse en este apartado al procedimiento de información instaurado por el Acuerdo de 5 de marzo de 1973, de cuya importancia se ha hablado anteriormente.

A través del mismo, los Estados miembros deben informar a la Comisión antes de dictar medidas de urgencia en materia de Medio Ambiente, pudiendo ésta suspenderlas en caso de considerar más útil la introducción de medidas comunitarias, constituyendo así tal acuerdo un medio de acción muy útil para las instituciones comunitarias.

3. La política comunitaria de protección del Medio Ambiente

Al estudiar la fundamentación de las competencias comunitarias en materia ambiental, hemos visto cómo, en base al artículo 2 del Tratado CEE, se consideraba la política ambiental como misión de las Comunidades y como los programas de ac-

ción de las mismas en dicha materia se basaban en la aplicación del artículo 235 del Tratado CEE (y de los correspondientes artículos de los Tratados CECA y CEEA, artículos 95 y 203, respectivamente).

a) Los Programas de acción

La política comunitaria tiene sus pilares fundamentales en los programas de acción, en los cuales se establecen los principios y objetivos de la misma, y se especifican las acciones a emprender.

Hasta la fecha, tres son los programas de acción elaborados por la Comunidad, cuya aplicación en el tiempo ha correspondido a los siguientes quinquenios:

— 1er Programa de acción, adoptado por Declaración del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 22 de Noviembre de 1973, que cubre el plazo de tiempo 1973-1977.

— 2º Programa de acción adoptado en la resolución del Consejo y de los RGEM de 17 de mayo de 1977. Programa quinquenal que cubre los años 1977-1981.

— 3º Programa de acción que cubre los años 1981-1985, aún no aprobado definitivamente.

En los mismos se establecen los objetivos generales de la política comunitaria en materia de Medio Ambiente, concretados en los siguientes puntos:

— Prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, suprimir la contaminación.

— Asegurar el equilibrio ecológico, la buena gestión de los recursos naturales y la protección de la biosfera.

— Orientar el desarrollo en función de las exigencias de calidad (en concreto, en el marco de las condiciones de trabajo y del medio de vida).

— Procurar que se tengan más en cuenta los aspectos del Medio Ambiente en la ordenación de las estructuras y del territorio.

— Organizar la cooperación con los Estados situados fuera de la Comunidad para buscar soluciones comunes a los problemas del Medio Ambiente, principalmente en el marco de los organismos internacionales.

La consecución de los mencionados objetivos se basa en una serie de principios generales, establecidos en el primer programa de 1973 y retomados por los posteriores. Son once principios de base de la acción comunitaria, que pueden hallarse en la cabecera de los mencionados programas y para cuyo conocimiento exacto remitimos a los mismos.

Estos principios pueden agruparse en tres categorías de principios generales:

1º. *Principios de carácter general*: las políticas de los Estados miembros deben orientarse a la prevención, más que a la reducción, de las poluciones, al respeto del equilibrio ecológico, a la gestión de los recursos naturales en beneficio de todos, a la mejora de los conocimientos técnicos y científicos del Medio Ambiente y deben inspirarse en el principio «el que contamina paga», para lo cual se precisará dicho principio a nivel comunitario, definiéndose sus modalidades de aplicación.

2º *Principios aplicables a las relaciones y a la cooperación internacionales*: conforme a los principios de Estocolmo, los Estados deben evitar que las actividades realizadas en su territorio atenten al Medio Ambiente de los otros Estados.

Hay que tener en cuenta la repercusión de las políticas ambientales en los países en vía de desarrollo en el momento de definir las. Establecimiento de una política ambiental europea, dentro de unas coordenadas de intensificación de la cooperación regional y mundial.

3º *Principios relativos al establecimiento de una Política de protección del Medio Ambiente*: desarrollar la información y educación de la opinión pública en materia ambiental. Adopción de las medidas según el nivel (local, regional, nacional, comunitario o internacional) más apropiado, en relación a su efectividad. Coordinación y armonización de las políticas ambientales de los Estados miembros, persiguiendo un progreso cuantitativo y, sobretodo, cualitativo.

En base a los objetivos y principios mencionados, los programas generales han establecido, asimismo, las acciones a desarrollar.

En el primer programa de 1973 se inscribían tres grandes categorías de acciones:

1º Reducción de la contaminación y del ruido ambiental

2º Mejora del Medio Ambiente

3º Acciones de la Comunidad a nivel internacional.

En el segundo programa general de 1977 se establecen las siguientes categorías de acciones:

1º. Lucha contra la polución: se sigue el anterior programa de evaluación de los riesgos para la salud, establecimiento de unos objetivos de calidad, intercambio de informaciones y conocimientos, acciones específicas relativas a determinados sectores industriales y a determinados productos, continuación de la lucha contra la polución atmosférica y de las aguas.

2º. Protección y gestión racional del espacio, del medio y de los recursos naturales: acciones encaminadas a la gestión del espacio urbano, montañoso y costero. Protección de la fauna y flora. Problemas de la agricultura. Gestión de los residuos, etc.

3º Acciones de carácter general relativas a la protección y a la mejora del Medio Ambiente: evaluación previa de la incidencia ambiental de las acciones, aplicación del principio «el que contamina paga», acciones de investigación, sensibilización y difusión de los conocimientos en materia ambiental.

4º. Acción de la Comunidad en el terreno internacional: continuación del primer programa con el objetivo de evitar los dobles empleos. Coordinación con las actividades de otras organizaciones internacionales (ONU, FAO, UNESCO, OMS, OCDE, OTAN, Consejo de Europa, Organización Marítima Internacional, Organización Meteorológica Internacional, UNEP, Conferencia del Derecho del Mar, etc.). Participación en Convenciones internacionales o coordinación de la participación en las mismas de los Estados miembros. Cooperación con los países en vías de desarrollo (intervención del Fondo europeo de desarrollo).

b) Acciones específicas

El desarrollo en la práctica de los programas generales, ha conllevado la elaboración de numerosas acciones específicas. No es nuestra intención dedicarnos a mencionar detalladamente la ingente cantidad de disposiciones comunitarias surgidas al respecto. A continuación vamos a realizar un examen global de las mismas, cuya reseña más detallada de las más importantes podrá hallarse en un anexo al estudio.

Las acciones comunitarias encaminadas a la puesta en práctica de los programas generales pueden agruparse en diversas categorías según la forma adoptada por las mismas: actos jurídicos comunitarios, programas de investigación, acuerdos con terceros Estados.

b. 1º Actos jurídicos comunitarios

El Consejo ha adoptado numerosas disposiciones en forma de recomendaciones, reglamentos, directivas, decisiones, etc., cuyo objeto ha sido muy diverso. Podemos establecer una primera categoría de disposiciones de carácter general, cuyo objeto era la especificación de principios generales, tales como el de «quien contamina paga» (Recomendación 76/436, de 3-3-75 y Recomendación de 19-12-78) o encaminadas a la creación de órganos o procedimientos encaminados preferentemente al intercambio de información y conocimientos.

Una segunda categoría de disposiciones se hallaría integrada por las normas de carácter sectorial.

Dentro de las mismas puede hacerse asimismo una distinción entre normas ligadas a políticas sectoriales y normas con un carácter más particular al Medio Ambiente.

Las primeras se hallarían vinculadas a políticas sectoriales tales como la energía nuclear, las políticas del sector del carbón y el acero, o aquellas normas encaminadas a la mejora de las condiciones de vida y trabajo (en tal sentido cabe mencionar la creación de una Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y del trabajo. Reglamento de 26 de mayo de 1975).

Las segundas conforman el grueso de la reglamentación comunitaria. Están integradas por normas de carácter específicamente ecológico, de protección del Medio Ambiente (tales como, normas establecidas dentro del marco de la armonización de productos químicos, etc...) y por normas establecidas dentro del marco de la armonización de normas técnicas (por ejemplo, las relativas a los vehículos a motor).

Estas acciones pueden agruparse en seis grandes categorías:

- Protección del medio acuático.
- Polución atmosférica.
- Ruído.
- Residuos.
- Productos químicos.
- Protección y gestión del medio natural.

b. 1.1º Protección del medio acuático

Al respecto la Comunidad ha emprendido acciones en cinco campos:

a) Definición de objetivos de calidad para las aguas de superficies y aguas destinadas a la alimentación, para lo cual se han dictado cuatro directivas principales relativas a aguas destinadas a la alimentación humana, aguas de baño y aguas destinadas a ser aptas para la vida de los peces.

b) Reducción de la polución debida a las sustancias peligrosas, comprendiendo las aguas subterráneas, para lo cual se han dictado fundamentalmente dos directivas sobre vertido de sustancias peligrosas y sobre aguas subterráneas.

c) Acciones relativas a sectores industriales: en principio la Comunidad debía abordar de forma global tres sectores: dióxido de titanio, papel y la siderurgia. Por

diversos motivos, entre ellos algunos de carácter político, únicamente se abordó el sector del dióxido de titanio, elaborándose una Directiva relativa a los desechos provenientes de dicha industria.

d) Control de la calidad de las aguas de superficie: el Consejo dictó una decisión estableciendo un procedimiento de intercambio de informaciones en la materia.

e) Acciones dentro del marco internacional: debe realizarse asimismo una distinción según los sectores:

1. Ríos internacionales: concluidas por la Comunidad por decisión del Consejo la Convención de Bonn de 3-12-76 relativa a la protección del Rin contra la polución química y el acuerdo adicional de Berna de 29-4-63 creando la Comisión internacional para la protección de Rin contra la polución.

2. Aguas marinas: concluida por la Comunidad por decisión del Consejo, la Convención de París de 4-6-74 para la prevención de la polución marina de origen telúrico y la Convención de Barcelona de 16-2-76 para la protección del Mediterráneo contra la polución, así como el Protocolo relativo a las operaciones de inmersión efectuadas por las aeronaves y barcos. La Comunidad participa como observador en la Convención de Oslo para la prevención de la polución marina, ha participado en la Convención de Estrasburgo sobre la protección de los cursos de agua internacionales contra la polución, y ha pedido la adhesión a la Convención de Helsinki sobre la protección del medio ambiente marino del Mar Báltico.

En el aspecto relativo al transporte de hidrocarburos, existen un elevado número de convenciones elaboradas en el seno de la Organización Marítima Internacional de Londres y se celebraron dos Conferencias en París sobre la seguridad marítima. Asimismo, al respecto, la Comunidad ha elaborado un programa de acciones relativo a la polución debida a los hidrocarburos del mar.

b.1.2.º Polución atmosférica:

Se han elaborado una serie de directivas relativas al escape de gas de los vehículos a motor, de los vehículos Diesel, relativas al contenido en azufre de ciertos combustibles líquidos y al contenido de plomo en la gasolina, así como una directiva concerniente al riesgo saturnino en la población y una decisión del Consejo instaurando un procedimiento de información relativo a la polución atmosférica causada por determinadas partículas en suspensión y determinados compuestos de azufre (anhídrido sulfúrico, etc.). Asimismo, por decisión del Consejo de 15-10-79 se ha autorizado la firma de la Convención de Ginebra sobre la polución atmosférica transfrontera a larga distancia.

b.1.3º Ruído:

Se han elaborado varias directivas concernientes a los vehículos a motor, tractores agrícolas, motocicletas y otros, así como relativas a los aviones subsónicos (siguiendo la Convención Internacional de Chicago).

b.1.4 Residuos:

Las acciones previstas en los programas generales están encaminadas a la eliminación, gestión y reciclaje de los residuos en vista de proteger el medio ambiente de su polución y de realizar una sana gestión económica de los recursos. Para ello, se han adoptado dos directivas marco relativas a los desechos en general y a los dese-

chos tóxicos y peligrosos; y tres directivas específicas relativas al dióxido de titanio, aceites y policlorofenilos y policloroterfenilos (PCB y PCT).

b.1.5º Productos químicos:

Se han dictado una resolución y una decisión del Consejo y la Comisión ha realizado una comunicación sobre la fabricación y empleo de fluorocarbonos. Se ha dictado también una Directiva relativa a las sustancias nuevas peligrosas, a su clasificación, embalaje y etiquetaje. Tras el accidente de Seveso, se elaboró una propuesta de Directiva relativa a los riesgos de accidentes mayores debidos a ciertas actividades industriales.

b.1.6º Protección y gestión del medio natural:

Se han elaborado diversas propuestas de directivas relativas al espacio rural y urbano, a la silvicultura y a la protección de la flora y la fauna. Al respecto se dictó la directiva sobre la conservación de los pájaros salvajes y a nivel internacional, se firmó la Convención de Estrasburgo (del Consejo de Europa) sobre conservación de la vida salvaje y del medio natural de Europa. La Comisión recomendó a los Estados miembros la adhesión a la Convención de París sobre protección de los pájaros y a la Convención de Ramsar sobre conservación de tierras húmedas, y existe la propuesta de elaboración de un reglamento relativo a la aplicación uniforme de la Convención de Washington sobre el Comercio internacional de especies de la fauna y flora salvaje amenazadas de extinción. Asimismo, la Comisión ha recomendado a los Estados miembros la firma y ratificación de la Convención sobre la protección del patrimonio cultural y natural.

b.2º Programas de investigación:

La Comunidad ha adoptado programas de investigación específicos para la protección del Medio Ambiente. Las mismas comprenden acciones directas, indirectas y concertadas ligadas a los objetivos establecidos en los programas generales.

Así, por ejemplo, se han desarrollado programas relativos a la protección del Medio Ambiente, almacenaje de residuos radioactivos, reciclaje de papeles y cartones, estudios sobre contaminantes atmosféricos y marinos, etc.

En 1980, la Comunidad dedicó a la ejecución de los mismos 5,4 millones de UCE.

En el tercer programa comunitario general de investigación para los años 1981-1985 se estableció un presupuesto de 43 millones de UCE y se contempla la posible creación de un Fondo del Medio Ambiente dedicado a la promoción de tecnologías propias o poco contaminantes, la protección de la naturaleza a nivel europeo, la reutilización y reciclaje de materiales y la información y educación en materia de medio ambiente.

b.3º Acuerdos con terceros Estados o participación en Convenciones Internacionales:

La Comunidad ha concluido importantes acuerdos o convenciones internacionales de carácter mundial o interregional, los cuales hemos tenido ocasión de conocer al realizar el estudio sectorial de la reglamentación comunitaria.

4. Conclusiones

De lo expuesto hasta el momento cabe destacar, a los efectos de la presente Comunicación, los siguientes datos:

1. La acutación de las Comunidades en materia de Medio Ambiente no está recogida en los Tratados institucionales.
2. La fundamentación jurídica de las competencias se encuentra en los artículos 100 y 235 del tratado de la CEE.
3. La política medio ambiental se justifica esencialmente por la incidencia de esta temática en los problemas de concurrencia comercial.
4. La actuación comunitaria encuentra en la figura de la Directiva el instrumento más adecuado.
5. Los sectores en los que la presencia comunitaria ha sido más intensa son los relativos a la política de aguas, contaminación atmosférica y residuos.

III. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. EN PARTICULAR, LAS COMPETENCIAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA.

1. Planteamiento general

Abordar ahora el tema de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente exige adoptar una reserva previa: no puede pretenderse dar una respuesta definitiva a un tema especialmente arduo, dada la extensión y difícil acotación de la materia medio ambiental, que ofrece innumerables puntos de conexión. Esto explica la dificultad que encuentra la aprobación de una Ley Básica sobre la materia y la manifestación de que en tal tema es imprescindible una ley competencial. Nos limitaremos, pues, a destacar los aspectos más relevantes de tan conflictiva cuestión y a trazar una línea de separación más o menos nítida sin examinar a fondo las zonas grises que indiscutiblemente existen.

Por otra parte debe igualmente destacarse que la fijación del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas posee una importancia relativa cuando se trata de confrontar con las competencias comunitarias. Importancia relativa pues no existe una garantía del ámbito de las Comunidades Autónomas ya que, como dijimos, el Derecho comunitario derivado posee unos amplísimos títulos competenciales que no encuentran límite superior alguno. ¿Qué sentido tiene, pues, determinar el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas si de hecho no es más que el reconocimiento de una capacidad de actuación frente a la Comunidad europea? (7). Conoceremos así lo que puede hacer, pero no lo que de forma exclusiva le pertenece como propio. En este sentido, determinar la capacidad de las Comunidades Autónomas, sólo permitirá conocer lo mucho o poco que en principio pueden hacer y, por tanto, lo mucho o poco que pueden perder por la actuación comunitaria.

No obstante, tal conclusión sería precipitada. Determinar las competencias de las Comunidades Autónomas en relación al Estado posee la importancia de conocer

a qué ente, en el derecho interno, pertenece la ejecución de la normativa comunitaria, tanto a nivel de desarrollo legislativo o reglamentario, o simplemente de ejecución. En este caso sí que existen competencias pues la aplicación del derecho comunitario es responsabilidad del Estado de acuerdo con las normas constitucionales internas (8). Frente al Estado, en la fase de ejecución del derecho comunitario, la Comunidad Autónoma podrá reivindicar las competencias que la Constitución y los Estatutos le reconocen de forma exclusiva y no como mera capacidad, sin perjuicio de los poderes de fiscalización e intervención sustitutiva que se derivan de la responsabilidad internacional del Estado (tema sobre el que volveremos más adelante).

2. El marco constitucional y estatutario

Aclarados estos principios, pasamos a examinar la distribución competencial en materia de Medio Ambiente tal y como está configurada en el ordenamiento jurídico español.

La determinación de la distribución competencial en materia de Medio Ambiente tiene como primer problema la concreción de este ámbito material. No se trata ahora de insistir en este problema de fondo ni buscar una solución definitiva al mismo, pero sí debe quedar claro que la intervención en la protección del Medio Ambiente suele aparecer como técnica conexas a la ordenación de diversos sectores de la actuación administrativa (aguas, minas, montes, urbanismo, agricultura, etc...), hecho éste que provoca los graves inconvenientes de la descoordinación en la gestión administrativa que caracterizan también la presencia de la Administración en este tema.

Sentado ésto, el punto inicial de referencia es el artículo 149,1 de la Constitución (9), en cuyo número 23 se establece que es competencia exclusiva del Estado «la *legislación básica* sobre protección del Medio Ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». De acuerdo con la previsión constitucional, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha asumido diversas competencias relacionadas directamente con esta materia:

art. 9,10. Competencia exclusiva sobre «Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña de acuerdo con lo dispuesto en el número 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».

art.10,6. Desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca en materia de «Protección del Medio Ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección» (10).

Pero, como decía, no puede entenderse que la materia medio ambiental se agota con estas referencias. Como ha destacado Muñoz Machado (11) la referencia constitucional al tema posee un valor residual en el artículo 149,1, pues «no es un supraconcepto comprensivo de todas las materias, sectores y servicios o actividades relacionadas con el mismo. Por el contrario, cada uno (o la práctica totalidad) de estos sectores o materias recibe un tratamiento singular a los efectos de concretar el régimen de la distribución de competencias (ordenación del territorio, obras públicas, agricultura, montes, aguas, patrimonio histórico-artístico, sanidad e higiene, etc). Hay que estar a estas especificaciones en primer lugar; el concepto de Medio Ambiente sirve, en este contexto, para completar el tratamiento de la distribución de

competencias en aquellos aspectos que no tienen un concreto tratamiento». En consecuencia hay que acudir a otros preceptos constitucionales y estatutarios para perfilar más exactamente la distribución competencial en esta materia. En estos casos, el Medio ambiente será competencia del sujeto que posee la titularidad de la materia principal, configurándose así una actuación por «bloques orgánicos» (por ejemplo en materia de aguas las competencias medio ambientales corresponderán al sujeto competente sobre las aguas) (12), mientras que la materia medio ambiental sólo es título atributivo de competencia en defecto de referencia a un sector concreto.

Pues bien, acudiendo de nuevo al Estatuto de Autonomía cabe enumerar estas materias conexas que realizarán de hecho la distribución competencial en materia medio ambiental. Así,

art. 9, nº 4, 9, 11, 13, 16 y 17.

art. 10, nº 5.

art. 11, nº 8 y 10.

art. 12, nº 1, 2, 4 y 5.

Como se puede comprobar las referencias son muchas, y no es posible un examen detallado de cada supuesto. Si es posible, en cambio, extraer algunas consideraciones generales. Como regla común al Estado le corresponde la determinación de las bases, la legislación básica, y a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en todas estas materias (13). En conclusión, el reparto competencial en materia medio ambiental tanto en el supuesto del artículo 149, 1-23 como a partir de otros títulos materiales se articula a través de la atribución al Estado de la potestad de dictar la legislación básica y a las Comunidades Autónomas la potestad de aprobar la normativa de desarrollo y la ejecución. Compartición, pues, de competencias sobre una misma materia, pero atribución en exclusiva a cada ente, Estado o Comunidad Autónoma, de unas competencias funcionales determinadas. En este sentido, el desarrollo legislativo y la ejecución de la normativa básica correspondería, en exclusiva a la Comunidad Autónoma (14).

3. Alcance de la competencia estatal: legislación básica y otros títulos habitantes

Establecida la distribución competencial a partir de estos criterios los problemas no quedan definitivamente resueltos. Hemos utilizado como categoría jurídica la «legislación básica» (15) y en torno a la misma son muchas las cuestiones que deben matizarse para conocer con exactitud en qué términos se ha establecido la distribución competencial.

Resumiendo también en este caso tan sugestivo y debatido tema cabe señalar, a los efectos que ahora interesa, que el Tribunal Constitucional ha establecido ya en diferentes Sentencias que el concepto de «lo básico» es un concepto material y no formal (S.T.C. 28 de julio de 1981), y que por básico debe entenderse «una regulación normativa uniforme y con vigencia común en toda la nación, con la cual se asegura en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma un común denominador normativo» (S.T.C. 28 de enero de 1982). Lo básico, por otra parte, requiere en todo caso una ley (S.T.C. 20 de mayo de 1983) pero no debe limitarse a este nivel normativo, pudiendo contenerse aspectos básicos en normas reglamentarias e incluso en actos de ejecución. Así, la citada Sentencia de 20

de mayo de 1983 establece que «el concepto o noción de bases ha sido ya precisado por este Tribunal en diversas Sentencias. En especial, por lo que ahora interesa y en relación a la materia de sanidad interior, la reciente Sentencia de 28 de abril de 1983 ha especificado que si bien, con carácter general, ha de entenderse que la competencia estatal para fijar bases es una competencia de normación, ocurre que en algunas materias —como sucede en la sanidad interior— las bases pueden incluir determinadas materias concretas por su contenido, pero necesariamente generales en cuanto a su ámbito territorial de eficacia. Sin perjuicio de lo anterior, como señala la referida sentencia, reiterando la doctrina de la de 28 de enero de 1982, después de la Constitución la definición de las bases de una determinada materia, en términos generales ha de hacerse por ley, pues viene a delimitar lo que es competencia estatal y a definir al mismo tiempo el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma la competencia asumida en su Estatuto, sin excluir que este aspecto nuclear pueda ser completado mediante normas reglamentarias en aquellos supuestos en que el desarrollo normativo con eficacia en toda la nación venga exigido para la vigencia efectiva de las bases establecidas por la ley (16)».

Dentro, pues, de la temática que nos ocupa y que se centra en obtener unos criterios claros de distribución competencial es evidente que la posible determinación de los principios básicos a través de normas reglamentarias o de actos de ejecución constituye uno de los aspectos más conflictivos. Pues bien, la posible regulación de la materia básica en normas reglamentarias parece admitirse ya de forma general en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir del propio concepto de «legislación» que el Tribunal ha elaborado, concepto que comprende la ley y el reglamento de ejecución. La competencia estatal es para determinar «lo básico», y ésto puede contenerse en cualquier tipo de norma (vid. STC 4 de mayo y 14 de junio de 1982) (17). Mayores problemas ofrece la determinación de la materia básica a través de actos de ejecución, pues el acto de aplicación parece contrapuesto a la idea de fijar las bases o principios uniformes en una materia. No obstante, el Tribunal Constitucional ha admitido la posible extensión de la competencia para fijar las bases a la promulgación de actos de ejecución en algunos supuestos excepcionales. Tales casos han sido sistematizados en el voto particular formulado por el Magistrado Rubio Llorente a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1983 en los siguientes términos (18):

«Lo que no cabe hacer, sino en supuestos muy limitados y excepcionales, es admitir que la competencia sobre bases o sobre legislación básica incluye también la competencia de simple ejecución. Puede ser ello así cuando el acto de ejecución afecta directamente a intereses de diversas Comunidades Autónomas (Sentencias nº 1/82 y 44/82), o la ejecución comporta por necesidad intrínseca de la materia básica en cuestión, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo puede ser encomendada a instancias que no tienen a su cuidado intereses peculiares distintos de los puramente generales (Sentencias Nº 1/82, 8/82, y 44/82), o bien, pero esto es una excepción que juega en ambos sentidos, cuando una situación de urgencia obliga al poder público que ha tenido conocimiento de la misma a actuar directamente para evitar daños irreparables (Sentencia 16/82)» (19).

Estamos ante supuestos que en relación al tema del Medio Ambiente pueden justificar un poder de ejecución en manos del Estado.

Tratando, pues, de alcanzar una conclusión que en esta fase de la exposición sólo puede ser provisional, en materia medio ambiental al Estado correspondería la legislación básica y a la Comunidad Autónoma el desarrollo normativo y la ejecución,

de acuerdo con los criterios que acaban de exponerse en torno a la noción de bases. Conclusión, como digo provisional, pues deben tenerse en cuenta otros títulos habilitantes en favor de la actuación estatal en la materia que nos ocupa.

a. El artículo 149, 1-3. La reserva, en este exclusivo, de las relaciones internacionales al Estado podría llevar a pensar que toda la materia regulada por el derecho internacional pasa a ser competencia exclusiva del Estado en todos sus niveles funcionales. La crítica a tal concepción ya ha sido hecha y sobre ella volveremos al plantear el tema de la aplicación interna de las directivas. No obstante, es cierto que la presencia de la norma internacional altera esta distribución competencial interna, como expondremos también más tarde.

b. La unidad de mercado, la libre circulación de bienes en el territorio español. Se trata de otro título competencial extensivo al que debe prestarse atención. La «cláusula de comercio» se convierte así en un criterio que permite al Estado extender sus facultades de actuación hasta llegar a la determinación concreta de ciertas actividades (20), en garantía de esta unidad de mercado que se estima está en la base de la misma unidad del Estado.

Pues bien, es evidente que la materia medio ambiental se ve afectada por estos supuestos en los que la competencia estatal se amplía más allá de la determinación normativa de las bases. La protección del Medio Ambiente no puede acostarse territorialmente de forma precisa (no es posible poner puertas al campo ni al aire) y por tanto la actuación de una Comunidad Autónoma en este sector a través de actos de ejecución puede afectar a intereses de otras Comunidades Autónomas. Es también notorio que existe una importante actividad internacional que permitiría justificar la presencia estatal en la fase de ejecución, actividad internacional que se complementará sustancialmente con el ingreso en las Comunidades europeas. Y, por último, es también evidente que el tema medio ambiental tiene un aspecto económico. La intervención de las Comunidades europeas, como vimos, se justifica en buena medida por esta razón, tratando de armonizar políticas nacionales que destruyeran, de hecho, la libre circulación de mercancías.

En resumen, pues, a la competencia del Estado de fijar las bases a través de la legislación cabría añadir, en estos supuestos, la posibilidad de dictar actos de ejecución, reduciendo por tanto la esfera competencial de la Comunidad Autónoma (21). Esta problemática ha tenido ya algunos reflejos concretos que merecen ser destacados.

a. La Sentencia del Tribunal Constitucional 64/82 de 4 de noviembre, dictada con motivo de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno español contra la Ley 12/81 de 24 de diciembre del Parlamento catalán por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

En dicha sentencia, al determinar la esfera de competencia de la Comunidad Autónoma de acuerdo con «el carácter complejo y multidisciplinar que tienen las cuestiones relativas al Medio Ambiente», se recurre al alcance internacional de la materia así como a la exigencia de la «indispensable solidaridad colectiva» a que se refiere el art. 45,2 de la CE (y se citan también los artículos 128 y 138 de la CE). Por esta línea argumental se concluye: «no pueden substraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades como la del medio ambiente». Por tanto, el interés general en la defensa de la economía nacional se reserva al Estado y puede, en colisión con el interés por la protección de ciertos bienes ambientales, prevalecer sobre este último.

b. Los RD en los que se determina la transferencia de bienes y servicios trasluce también la problemática a la que nos referimos. Dichos RD contienen, de hecho, la precisión de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma, y así, en materia de Medio Ambiente, se ha podido determinar lo siguiente: «Se establecerán los mecanismos de coordinación entre la Administración del Estado y la Generalidad para asegurar el cumplimiento por parte de ésta de las normas internacionales en materia ambiental suscritas por la Administración del Estado, así como para la formulación de la política ambiental que pueda afectar a otras Comunidades Autónomas» (R.D. 2496/83, de 20 de julio. Transferencia de funciones y servicios en materia de Medio Ambiente). «El contenido de estas comunicaciones tiene que servir para posibilitar al Estado el cumplimiento de los fines exclusivos que le reserva la Constitución en materia de relaciones internacionales, coordinación de la planificación general de la actividad económica y ordenación general de la misma (R.D. 1950/1980 de 31 de julio. Transferencia de servicios en materia de conservación de la naturaleza, Anexo, B, 2-d, f y g) (22).

c. La concreción de estas facultades que el Estado se reserva, más allá de las bases, amparándose en su titularidad sobre las relaciones internacionales o defensa de la unidad de mercado se ha reflejado ya en un supuesto concreto. Me refiero a los Convenios suscritos por el ICONA y la Generalidad de Cataluña (23). Así, en el Convenio para regular la política y gestión de los espacios naturales protegidos de 28 de febrero de 1981 se hace una extensa alusión a la necesidad de partir de planteamientos unificados por el carácter internacional de la materia. La coordinación y colaboración necesarias se traduce en las siguientes cláusulas:

«Dentro del marco de compromisos que se establecen en el presente Convenio, corresponde al ICONA

1. Actividades derivadas de los compromisos contraídos por Convenios internacionales.
2. Relaciones internacionales en temas de protección y gestión de los espacios naturales y de la vida silvestre.
3. Selección y estudio de las Reservas de Biosfera, Reservas Biogenéticas, del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de las Zonas de Estabilidad Ecológica, dentro de los Programas MAB, Unesco, Consejo de Europa, CEE y otros similares que puedan establecerse.
4. La coordinación de la gestión y administración de los espacios naturales protegidos cuando afecten a otros territorios además del de Cataluña».

En resumen, pues, la ampliación de la competencia estatal hasta nivel ejecutivo encuentra puntos de apoyo tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como en el desarrollo que tanto a nivel de los RD de trasposos como de Convenios se ha hecho de las previsiones estatutarias. Desarrollo este último potencialmente peligroso para el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas y cuyo valor no debe sobreestimarse.

4. Conclusiones

Lo dicho hasta ahora permite ya esbozar con mayor precisión el criterio de distribución competencial en materia de Medio Ambiente establecido en nuestra Constitución y Estatutos de Autonomía (en concreto, el de Cataluña).

a. La materia del Medio Ambiente posee un carácter residual, al estar dispersa en otros títulos materiales que prevalecen en el momento de la determinación competencial (aguas, minas, montes, etc.) (24).

b. A partir del examen de las diversas materias conexas al tema medio ambiental, y a los supuestos en que esta materia aparece independientemente, puede concluirse que la distribución competencial se realiza reservando al Estado las bases y a la Comunidad Autónoma el desarrollo normativo y la ejecución.

c. La reserva al Estado de las bases comporta la reserva de la legislación de contenido básico sobre la materia. La norma de desarrollo de la Comunidad Autónoma no depende de la habilitación estatal ni supone el ejercicio de una simple facultad de integración. Como ha dicho el Tribunal Constitucional «la formulación de las bases tiene que permitir una actividad de desarrollo legislativo en la que quepan opciones diversas, no pudiendo equipararse este desarrollo normativo al realizado a través de la potestad reglamentaria». (25).

La relación entre Ley de bases y el desarrollo por la Comunidad Autónoma se explicaría, pues, acudiendo a la teoría de la vinculación negativa, es decir, Ley de bases como límites a respetar pero no como principios a ejecutar. La Comunidad Autónoma actúa dentro del marco de las bases, pero impone libremente sus opciones políticas. (26).

Por último, debe señalarse que la determinación de lo que es «básico» corresponde definirlo en cada caso al legislador estatal y en última instancia al Tribunal Constitucional, si bien éste ha apuntado ya un criterio general: «lo que se persigue... es que tales bases, tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo» (STC 28 de enero de 1982).

d. La competencia estatal para fijar las bases puede extenderse, excepcionalmente al ejercicio de facultades ejecutivas, ya sea a través de actos generales no normativos o de actos concretos. Estas facultades pueden encontrar su justificación, en relación al Medio Ambiente, en diversos títulos, pero especialmente en el carácter suprarregional de muchas intervenciones dirigidas a la protección ambiental así como en la incidencia en la circulación interna de mercancías. Tanto los RD de transferencia de bienes y servicios como algunos Convenios Estado-Comunidad Autónoma, ponen de relieve una peligrosa tendencia que llevaría a otorgar al Estado todas las competencias vinculadas con decisiones internacionales.

e. Tema diverso al apuntado en el apartado anterior es la reserva al Estado de ciertas facultades de inspección y control en los supuestos en los que la Comunidad Autónoma ejecuta lo dispuesto en las bases estatales (27). Si destacamos ahora esta peculiaridad es por la importancia que puede poseer esta injerencia estatal en el caso de ejecución por la Comunidad Autónoma de directivas de la Comunidad Europea, al ser el Estado el responsable internacional de tal ejecución. Pero nótese que el título que justifica la presencia estatal es diverso en uno y otro caso. En el primero se trata de ejecución de una ley estatal. En el segundo, aplicación interna de una norma internacional. Sobre este punto volveremos más adelante.

A partir de estos criterios puede trazarse ya una línea más o menos definida y precisa de separación de ámbitos competenciales. De acuerdo con la misma la Generalidad de Cataluña ha comenzado a actuar, no sólo aplicando la legislación estatal, sino también ejercitando sus facultades normativas. Actuación que puede sistematizarse en los siguientes grandes apartados:

- Espacios naturales protegidos.
- Aguas.
- Residuos.
- Ordenación del territorio.
- Actividades clasificadas.
- Ambiente atmosférico (28).

Para llevar a cabo tales actividades se ha reproducido en sus líneas generales el esquema organizativo estatal, es decir, se han asignado las funciones relativas a la protección ambiental a diversos Departamentos. Se han reproducido por tanto también las disfunciones y problemas de coordinación, lo que ha exigido crear una Comisión Interdepartamental (Decreto 218/80, 31 de octubre y 456/81 del 14 de diciembre).

IV. INCIDENCIA DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EN LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DEL ORDENAMIENTO ESPAÑOL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.

1. Valoración general

Llegados a este punto de nuestra exposición ya es posible poner en conexión los dos ordenamientos, el comunitario y el estatal y destacar la incidencia del primero sobre el segundo en lo relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Medio Ambiente.

En este sentido hay que partir de las conclusiones a que se ha llegado en apartados anteriores. El reconocimiento de unas competencias a las Comunidades europeas no supone excluir de este ámbito normativo a la actuación estatal, pero sí comporta la primacía de la legislación comunitaria en el momento en que la misma entre en vigor. Hay, pues, un desplazamiento de la normativa interna. Por otra parte, en el tema del Medio Ambiente se actúa principalmente a través de Directivas, de manera que se exige, en principio, una actividad del Estado en su aplicación. Actividad interna cuya titularidad se determina según los criterios del derecho interno.

A partir de estas notas generales pueden señalarse los efectos más importantes que va a producir en el reparto competencial del derecho español en materia de Medio Ambiente el ingreso de nuestro país en las Comunidades europeas. Efectos y consecuencias que nosotros centraremos en el examen de las competencias de las Comunidades Autónomas.

a. El «*acquis communautaire*»

La adhesión de un Estado a las Comunidades europeas implica la aceptación del derecho derivado adoptado con anterioridad a la adhesión y que esté en vigor en este momento («*acquis communautaire*»). Ciertamente que ello se hará gradualmente,

pero el derecho interno debe asumir la normativa comunitaria. En el caso de los Tratados constitutivos y derecho derivado la recepción es automática.

Esta situación provocará la necesidad de adaptar toda la normativa que aplica la Comunidad Autónoma al derecho comunitario, en particular a las Directivas. En la medida en que el derecho afectado hubiera sido aprobado por la Comunidad Autónoma se plantea el desplazamiento de normas propias de la entidad autonómica en virtud de su contradicción con las disposiciones de las Comunidades. Debe destacarse que estaremos ante un supuesto de desplazamiento de la norma de la Comunidad Autónoma, supuesto diverso al de la pérdida de competencia.

¿En qué términos se concretará este fenómeno de desplazamiento? La respuesta se encontrará en el examen de la normativa dictada por las comunidades europeas y su confrontación con el derecho interno (ya sea del Estado o de las Comunidades Autónomas).

b. El derecho futuro de las Comunidades europeas

Junto a esta recepción del «*acquis communautaire*» la adhesión a las Comunidades europeas comporta la integración en un ordenamiento que posee sus propias fuentes de producción normativa. En consecuencia, y según se expuso anteriormente, dada la amplia habilitación que a través de los arts. 100 y 235 del Tratado de la CEE se ha reconocido a las Comunidades para intervenir en materia medio ambiental, debe reconocerse un poder general de desplazamiento futuro de la normativa de las Comunidades Autónomas en esta materia. Al no existir una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades europeas basada en el reconocimiento de ámbitos materiales exclusivos, sino que se produce la integración en un ordenamiento cuyas normas prevalecen sobre las del derecho interno, no puede acotarse a partir de la interpretación de la Constitución estatal y los Tratados constitutivos al ámbito competencial respectivo. En este sentido debe reconocerse un poder general de intervención comunitaria (en el sentido de que no puede oponerse un título competencial de derecho interno) y la reducción consiguiente de la aplicación de la normativa de las Comunidades Autónomas.

c). Las Directivas. Problemas particulares

El derecho comunitario que se ocupa de los temas medio ambientales se contiene principalmente en Directivas. Este hecho conlleva unas peculiaridades propias que deben examinarse.

c, 1. La directiva comunitaria no responde siempre a la definición que de la misma se da en el art. 189, 3 del Tratado de la CEE. No es necesario insistir en su carácter reglamentista, preciso, que convierte en innecesaria la actuación estatal en aplicación de una norma que agota en sí misma toda la materia. El carácter técnico de los temas tratados, y la desconfianza de cada Estado hacia los otros llevan a imponer esta regulación minuciosa (29). La materia del Medio Ambiente no escapa a esta temática y, por tanto, puede comprobarse la existencia de Directivas no sólo de contenido extraordinariamente detallado sino que incluso se ha llegado a reconocer su posible aplicación directa. Así, un ejemplo significativo se obtiene a partir de las causas 91/79 y 92/79 resueltas conjuntamente en 1980, y relativas a la aplicación de Directivas tendentes a la armonización de las normas legislativas internas sobre detergentes y sobre la cantidad de azufre permitido en algunos combustibles líquidos. En es-

te caso la Corte proclamó la aplicabilidad directa de las Directivas y su imposición a las empresas nacionales porque «... las decisiones comunitarias motivadas por exigencias de orden sanitario o ecológico comportan a menudo obligaciones para las empresas a las que se aplican. Por tanto, mientras no se dicten disposiciones nacionales de aplicación, surgirían distorsiones en las reglas de competencia con efectos negativos en la instauración y funcionamiento del Mercado Común» (30).

En definitiva, se comprueba una tendencia a admitir Directivas detalladas y a reconocer, ésto ya de forma más controvertida, su aplicación directa (31). Fenómeno éste de orden general y que está especialmente presente en materia medio ambiental.

Pues bien, en esta situación es evidente que las competencias de las Comunidades Autónomas se reducen sustancialmente. La Directiva reglamentista no deja esfera de actuación a la Comunidad Autónoma que debe aplicarla e incluso hace innecesaria una norma interna de aplicación, al reconocerse a la norma comunitaria un efecto directo (32).

c, 2. Al margen de los supuestos en los que la Directiva adquiere el contenido y efectos de un Reglamento, lo cierto es que esta norma prevé la colaboración o concurso del legislador nacional. No se trata de un fenómeno equiparable a la Ley de bases interna (leyes del artículo 149,1 de nuestra Constitución), en tanto la Directiva impone una obligación de resultado, pero plantea otros importantes problemas de relación ordinamental. Problemas que se agravan cuando el ordenamiento nacional posee una estructura federal regional. Sin entrar a fondo en tan rica y sugestiva temática, objeto de otras Comunicaciones, si creo necesario concretar algunos aspectos de especial incidencia en materia medio ambiental.

De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia comunitaria se entiende que la aplicación interna de la Directiva corresponde al sujeto que, según el ordenamiento nacional, posee la competencia. En este sentido el artículo 27,3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña resuelve el problema: «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». Por otra parte, el art. 93 de la C.E. atribuye al Estado la garantía de tal aplicación por la Comunidad Autónoma (33).

Pues bien, si en materia medio ambiental al Estado corresponde dictar las bases y a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución (en términos generales, como ya se expuso), cabría concluir que la aplicación interna corresponde a la Comunidad Autónoma, vinculada a la normativa comunitaria que desplaza cuando entra en vigor a la normativa estatal. En este caso la norma de la Comunidad Autónoma se sitúa en una nueva relación con la norma comunitaria. No se trata de desarrollar una Ley de bases sino de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el contenido de la Directiva. En cualquier caso, es la norma y la ejecución de la Comunidad Autónoma la que cumple el fin de la Directiva, desapareciendo la aplicabilidad de la normativa estatal.

La afirmación que acaba de hacerse debe ser, no obstante, matizada. La competencia estatal en la materia no desaparece de forma automática, pues mantiene su presencia en virtud de diversos títulos competenciales.

c, 2-a. En primer lugar, y como ya vimos, en materia medio ambiental las bases pueden llegar a alcanzar manifestación reglamentaria y ejecutiva. En estos casos, las razones que justificaban a nivel nacional la competencia estatal se mantienen tras

la adhesión a las Comunidades, de forma que la aplicación de la Directiva, por las propias reglas de Derecho interno, corresponderá al Estado (34).

c, 2-b. No cabe argumentar, en cambio, que el Estado posee competencia para ejecutar la Directiva comunitaria por el hecho de poseer en exclusiva la competencia en materia de relaciones internacionales (art. 149, 1-3 CE) y ser el responsable internacional de la ejecución de los Tratados (art. 93 CE). La crítica a tal argumentación ha sido ya realizada con argumentos suficientes. En este sentido es reveladora la evolución del ordenamiento italiano (35).

c, 2-c. En el supuesto de aplicación interna de una directiva el Estado pierde también aquellas competencias que derivarían de un poder estatal de supervisión de la actividad de ejecución que de su legislación hacen las Comunidades Autónomas («Bundesaufsicht») (36). Pierde tales facultades en razón de que ya no estamos ante un supuesto de ejecución de leyes estatales, sino de normas de la Comunidad europea. No se mantiene la formulación «wo Gesetzgebung, de Aufsichts kompetenz». O mejor dicho, esta formulación se traslada ahora a la relación entre la Comunidad europea (Gesetzgebung) y la Comunidad Autónoma. Esta sigue aplicando normas ajenas, pero ahora de las Comunidades.

c, 2-d. La pérdida para el Estado de los poderes de supervisión de la actividad de ejecución de su propia legislación, queda compensada por un nuevo título habilitante. Si el artículo 93 de la CE. dispone que el Estado es el garante de la ejecución de la normativa internacional de hecho se le otorgan las facultades para evitar que las Comunidades Autónomas hagan dejación de sus obligaciones. Facultades que en nuestro sistema se encuentran recogidas de forma principal en el artículo 155 de la CE. Se trata de una actuación semejante a la Bundesaufsicht pero que encuentra su justificación en otro título habilitante y, por tanto, presenta algunas notas diferenciales.

El tema ha provocado una notable polémica en Italia, al no estar previsto en la Constitución un mecanismo semejante al del artículo 37 de la GG alemana o al del artículo 155 de nuestra norma fundamental. De esta forma, cuando por la presión regional se reconoció un poder de ejecución interna de la normativa internacional y comunitaria a los entes regionales, se exigió como contrapartida la necesidad de un poder de sustitución en manos del Estado. Poder de sustitución que se reconoce en primer lugar para la ejecución de unas Directivas agrícolas y que se extenderá más adelante a todos los sectores (art. 1,5 L.382/1975 y art. 6 DPR 616/1977) (37). La introducción de este poder de sustitución planteó dudas en torno a su constitucionalidad, al añadir un mecanismo de control no previsto en el sistema constitucional italiano. Dudas en último término disipadas con las Sentencias nº 182 de 1976 y 81 de 1979 de la Corte Constitucional (38). En resumen, pues, se comprueba la necesidad ya sentida a nivel de otros ordenamientos de reconocer éste poder de intervención estatal. Poder de sustitución que se articula a nivel internacional con técnicas diversas (39), debiendo destacarse en este sentido por su exquisito respeto de las competencias regionales el artículo 16 de la Constitución austriaca, en el que se establece que «los Länder estarán obligados a tomar las medidas que resultan necesarias para la aplicación de los Tratados internacionales dentro de su respectiva esfera de actuación autónoma; en caso de que un Estado no cumpla esta obligación dentro del plazo debido se trasladará la competencia para adoptar dichas medidas, y en particular, para promulgar las leyes necesarias, a la Federación. Toda medida adoptada por la Federación con arreglo al presente precepto, especialmente toda

Ley promulgada o decreto dictado de este modo, dejará sin embargo de tener vigencia en cuanto el Estado en cuestión haya tomado las medidas necesarias» (40).

Retomando el hilo de la cuestión, el problema de fondo que debe plantearse es la peculiaridad que ofrece la utilización del artículo 155 de nuestra Constitución cuando se acude al mismo no para conseguir la ejecución de una norma estatal, sino para garantizar por el Estado la ejecución por una Comunidad Autónoma de la normativa comunitaria. Pues bien, en este punto creo que las notas peculiares o diferenciales son mínimas. Es más, creo que el artículo 155 entrará en juego precisamente como título habilitante del poder de sustitución estatal en la ejecución de normativa comunitaria, siendo de uso muy restringido en el caso de ejecución de normativa estatal. Si la Comunidad Autónoma no aplica la normativa comunitaria el Estado no dudará en acudir al mecanismo previsto en el citado proyecto constitucional, y aplicará las medidas necesarias, entre la cual cabe la sustitución de la actuación de las Comunidades Autónomas (art. 155, 2 de la CE).

Tal vez debe señalarse como notas diferenciales que el poder de sustitución del artículo 155 de la CE parece legitimarse únicamente en la inactividad de la Comunidad Autónoma, pero no en una actuación que el Estado juzgue incorrecta o lesiva del interés general (41). Asimismo, la Comunidad Autónoma no pierde su competencia. Si llegara a dictar la norma de aplicación, derogaría la norma y las actuaciones estatales que excepcionalmente sustituyeron su inactividad (42).

d. La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la normativa comunitaria

Por último, hay que hacer referencia a la problemática que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la elaboración de la normativa comunitaria. Problema de orden general al que se refiere el artículo 27,5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y que no ofrece notas peculiares en relación a la temática del Medio Ambiente, por lo que me remito a la ya amplia bibliografía existente (43). Tal vez destacar, únicamente, la necesidad de reconocer el papel de las Comunidades Autónomas en todos los procesos de intercambio de datos, información, etc., aspectos éstos cuya importancia ha sido destacada en los diversos Programas de Acción de las Comunidades. Es decir, necesidad de reconocer el protagonismo de las Comunidades Autónomas en estas relaciones que no consisten en la ejecución de la normativa, sino en la participación en los procesos previos de elaboración de normas comunitarias o en el simple intercambio de información útil para la actuación a nivel regional.

2. Problemática específica en materia medio ambiental

Las consideraciones generales realizadas en el apartado anterior pueden concretarse en relación al tema específico del Medio Ambiente. No es posible, obviamente, en este momento, llevar a cabo un estudio singular de la incidencia de toda la actividad de las Comunidades europeas en relación a las competencias de las Comunidades Autónomas pero, dentro de la temática medio ambiental, pueden señalarse unas notas comunes.

Así, en primer lugar, cabe reconocer la existencia de una amplia actividad comunitaria consistente en la elaboración de estudios, informes, análisis de la normati-

va estatal, que no incide de forma directa en el reparto competencial interno pero que debe llevar a reconocer el protagonismo de las Comunidades Autónomas en esta actividad de intercambio de información. Así, por ejemplo, el programa de acción en materia ambiental de 22 de noviembre de 1973 destacaba: «el carácter multidisciplinar del ambiente suscita, en aquéllos que se interesan en este tema, una necesidad que responde al mismo tiempo a la preocupación de los especialistas de un campo determinado y a las exigencias de todos aquéllos que, ya sea en el campo político o económico, deben adoptar decisiones diversas e importantes». Idea ésta que se confirma y desarrolla en el segundo Programa de Acción, y que constituye la base para la política posterior de armonización de las legislaciones nacionales.

En segundo lugar debe destacarse la utilización por la Comunidad Europea de la técnica de las recomendaciones. Acto, pues, no vinculante, con un efecto tendente a la armonización de las legislaciones nacionales y que, por tanto, no incide tampoco sobre la distribución competencial. Como manifestación de esta técnica cabe citar la Recomendación del Consejo de 3 de marzo de 1975 por la que se estableció el hoy ya famoso principio orientativo «quien contamina, paga». Se trata, pues, de actos comunitarios que en ningún caso recortan el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma pero que inciden, de hecho, en el contenido de la disposición o actuación que lleva a cabo el ente autonómico.

En tercer lugar nos encontramos con los actos comunitarios cuantitativa y cualitativamente más importantes: las Directivas. A través de ellas la Comunidad europea impone su «política» medio ambiental e incide en la distribución interna de competencias propia de cada Estado. Las notas peculiares que caracterizan a la Directiva comunitaria en materia de Medio Ambiente serían las siguientes:

a. La Directiva comunitaria encuentra su fundamentación jurídica en los artículos 100 y 235 del Tratado de la CEE, en base fundamentalmente al argumento de que el tratamiento desigual a nivel estatal de las condiciones de ciertos productos o actividades, en relación a su incidencia en el Medio Ambiente, podría crear distorsiones en las condiciones de la libre concurrencia. La fundamentación de la Directiva se vincula de esta forma a la necesidad de garantizar la libre circulación de mercancías y respeto de las reglas de concurrencia, y no en razones de una propia y autónoma política medio ambiental (44).

Esta justificación de la normativa comunitaria comporta que la política de las Comunidades haya incidido especialmente en los aspectos relativos a las cualidades de los productos y en las condiciones de las instalaciones industriales, imponiendo una normativa caracterizada por su carácter fijo y no máximo. Es decir, las Comunidades no pretenden garantizar unos niveles mínimos de protección del Medio Ambiente que la legislación de cada Estado pueda ampliar (como ocurre a nivel estatal interno al reconocerse a las Comunidades Autónomas el poder establecer «normas adicionales de protección»), sino que persigue determinar unos niveles uniformes de exigencia para evitar que tales medidas puedan distorsionar el régimen concurrencial. De esta forma se reduce la competencia interna, pues las Comunidades Autónomas se limitarán a aplicar una normativa que adquiere el carácter de uniforme e intangible. Incluso el proceso de aplicación se armoniza para evitar que a través de prácticas más o menos blandas de control la normativa uniformada recibiera de hecho un contenido diverso.

b. Por las mismas razones antes expuestas las Directivas en materia ambiental son normas extraordinariamente detalladas, que no dejan opción a la discrecionalidad del legislador interno y que se convierten en disposiciones de aplicación directa

(45). En estos temas nos encontramos en una situación semejante a la que ha llevado a nivel estatal a reconocer al Estado, que posee competencia sobre las bases, el poder llegar hasta la ejecución de las mismas, pues dicha ejecución resulta inseparable de los intereses generales propios de la regulación básica (46). A nivel comunitario, el fin que se pretende alcanzar sólo es posible si la Directiva determina en su totalidad el contenido de la norma y dispone, incluso, el mecanismo de su aplicación. No puede separarse la ejecución del nivel de normación. La consecuencia es, pues, que la competencia de la Comunidad Autónoma desaparece de hecho en los casos en los que se adopta la Directiva comunitaria.

c. Si atendemos al contenido material de la Directiva, éstas pueden clasificarse en virtud de dos criterios diversos.

c.1. *Por el objeto afectado.*

Normas de calidad del ambiente.
Normas sobre productos.
Normas sobre instalaciones.
Emisión de sustancias.
Proyecto y construcción.
Utilización.

c.2. *Por la materia protegida (47).*

Aguas.
Atmósfera.
Ruidos.
Residuos.
Gestión del territorio.
Flora y fauna.

De esta tipología cabe reconocer como normas de uso más frecuente aquellas que afectan a la calidad de productos e instalaciones y, en concreto, las que inciden en aguas, atmósfera y residuos. La normativa sobre ordenación del territorio, al poseer una incidencia mucho más difusa sobre las cuestiones de concurrencia, es de mucha menos intensidad. En este campo prevalecen, sin duda, los acuerdos y Tratados internacionales.

En consecuencia, si atendemos a la actuación de la Generalidad, puede afirmarse que su actividad en defensa de la naturaleza a través de la Ley de espacios naturales protegidos y leyes específicas del Parlamento catalán no se verá sustancialmente alterada. Su normativa sobre residuos, contaminación atmosférica o calidad de productos, sufrirá, en cambio, un notable desplazamiento y correlativo deber de acomodación a las Directivas de la Comunidad europea.

d. Sólo en caso de inactividad el Estado podrá acudir al mecanismo del artículo 155 de la CE y hacer uso del poder de sustitución.

La aplicación de la Directiva a nivel interno corresponde a la Comunidad Autónoma, salvo en aquellos supuestos en los que, en conformidad con el ordenamiento español, el Estado posee competencia para, superando el concepto general de lo básico, alcanzar a dictar normas de aplicación o actos de ejecución (vid. infra, cap. III, 3).

(*) Para la realización de este trabajo he contado con la colaboración de Enric Picañol i Roig i David Tornos, Abogados.

- (1) Sobre estos problemas, en la bibliografía de nuestro país puede consultarse el trabajo de MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid, 1980, in totum.
- (2) LOUIS, J.V. *L'ordre juridique communautaire*, Bruselas, 1979, pág. 112.
- (3) Vd. sobre este tema, MANGAS, A., *La recepción en el Derecho español de los actos normativos de las instituciones comunitarias*, en el vol. col. «Constitución, Comunidades autónomas y derecho internacional», Santiago de Compostela, 1982.
- (4) En relación con el debate que suscitó esta cuestión, puede consultarse, GERARD, A., *Les limites et les moyens juridiques de l'intervention des Communautés européennes en matière de protection de l'environnement*, «Cahiers de Droit Européen», 1975, vol. 1 y 2, pp. 14 a 30; SCHEVER, H., *Aspects juridiques de la protection de l'environnement dans le Marché Commun*, «R. Marché Commun», n° 187, 1975, 441-456 y BERAUD, R.CH., *Fondements juridiques du Droit de l'environnement dans le Traité de Rome*, «R. Marché Commun», n° 223, 1979, pp. 35-38.
- (5) Vd. GERARD, A. op. cit.
- (6) Vd. CARPENTIER, *Communauté et qualité de vie*, R. Marché Commun, n° 167, 1973, pp. 319 a 327.
- (7) *Sobre la distinción capacidad-competencia, puede consultarse el trabajo de SALAS, J. El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre la Administración local y la del Estado*, en el vol. col. «Descentralización administrativa y organización política», tomo II, Madrid, 1973, p. 303 ss.
- (8) Vd. sobre este punto, MUÑOZ MACHADO, op. cit. p. 113, así como LOUIS, J.V., op. cit. p. 113.
- (9) Centramos nuestra Comunicación en las Comunidades Autónomas de primer grado, es decir, la que aprobaron su Estatuto de Autonomía según el artículo 151,2, por lo que el precepto constitucional a considerar es el artículo 149,1.
- (10) Ténganse en cuenta, igualmente, los artículos 11,1-a y 12,10 del Estatuto Vasco, 27,30 y 29,4 del Estatuto Gallego y 13,7, 15,7 y 17,6 del Estatuto Andalúz. En relación a las Comunidades Autónomas de segundo grado, o de tramitación del Estatuto por la vía del artículo 146, pueden consultarse los siguientes preceptos: E. Asturias, arts. 10,1-4; 11,b; 12, a y 13 b; E. Cantabria, arts. 23,1; 24,a; 2s, 1-h y 47; E. La Rioja, arts. 9,4; 10,1-1; E. Murcia, arts. 10,1-h; 11,b, 12,1-a y 13,1-d; E. Valencia, arts. 31,10, 32,6 y 33,9; E. Aragón, arts. 35,1-10; 35,1-12 y 36, 2-c; E. Castilla-La Mancha, arts. 4,f; 37,2; 33,i y 45; E. Canarias, arts. 33,a, 34,A-4, Ley Reintegración y Amejoramiento Foral de Navarra, arts. 50, 1-d; 57, c y 58,1-h; E. Extremadura, arts. 7,1-8; 9,2; E. Islas Baleares, arts. 11,5; 12,3 y 39,8 y 25; E. Madrid, arts. 27,10 y 28,1; E. Castilla-León, arts. 26,10 y 28,3.
- (11) MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales en materia de Medio Ambiente*, «Documentación Administrativa» n° 190, 1981, p. 351 ss.
- (12) MUÑOZ MACHADO, *La distribución...* op. vit. cit.
- (13) Ciertamente en este punto cabría abrir un amplio abanico de matizaciones y precisiones en relación a los distintos sectores materiales. No obstante, se estima posible esta generalización.
- (14) Sobre esta interpretación de la distribución competencial que permite reconocer competencias exclusivas en sectores materialmente compartidos, vd. SALAS, *Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña*, «REVL» n° 205 y TORNOS, *Las competencias de la Generalidad de Cataluña*, «REVL», n° 205.
- (15) Aceptamos este concepto de «legislación básica» sin entrar en una posible diferenciación de los títulos competenciales del Estado a partir de los diversos enunciados de la Constitución, bases, normas básicas y legislación básica.
- (16) Parece, pues, corregirse la opción doctrinal que no creía necesario el rango legal en la ley básica, remitiendo el tema al juego ley-reglamento. Así, MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, p. 423. En la línea de exigir el rango legal, AJA, E. *Normalidad y excepcionalidad en las leyes de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, «Revista Vasca de Administración Pública», n° 6, 1983. En la última edición del *Curso de Derecho Administrativo* (cuarta edición, 1983, p. 306) de los profesores GARCIA DE ENTERRIA/T.R. FERNANDEZ se recoge también críticamente esta nueva doctrina del Tribunal Constitucional.
- (17) Vd. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...* op. vit. cit. p. 373 ss y 423 ss.
- (18) Vd. sobre este tema, GARCIA DE ENTERRIA, *La ejecución autonómica de la Legislación del Estado*, Madrid, 1983, p. 66 ss.
- (19) Ciertamente cabría discutir aquí si esta competencia ejecutiva que se desprende de la competencia sobre «las bases» es extensible a los supuestos en los que el Estado posee competencia sobre la «Legislación básica». (vid. infra, nota 15). Así, por ejemplo, MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...* op. cit., pg. 376, parece negar tal extensión y reduce la competencia de ejecución a los supuestos en que al Estado se reconocen las bases.

- (20) Vd. con carácter general sobre este tema, GARCIA DE ENTERRIA/T.R. FERNANDEZ, *Curso...* op. cit. p. 229, MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...* op. cit. pg. 484 ss, así como la obra colectiva dirigida por GARCIA DE ENTERRIA, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid 1980 y BASSOLS, *Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa*, en «REDc, 1982, n° 5, pp. 149 ss.
- (21) Además, cabe añadir la no titularidad de los bienes de dominio público afectos a un uso público, lo que reduce o condiciona cuanto menos la actividad de la Comunidad Autónoma. La titularidad estatal viene impuesta a nivel Constitucional para playas y zona marítimo-terrestre, pero se ha extendido a otros bienes que en ningún caso han sido transferidos, reconociéndose a la Comunidad Autónoma la titularidad de las facultades de intervención sobre los mismos. Vid. como ejemplo, el R.D. 3301/81 de 18 de diciembre, sobre transferencia de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación litoral (Anexo, B-3).
- (22) Si bien se trata de otras materias, son especialmente significativos los R.D. 1943/80 de 31 de julio (Carreteras) y 159/81 de 9 de enero (Patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda). En el primero se establece que «la Generalidad de Cataluña se sujetará a las normas técnicas que dicte el Estado sobre construcción y conservación de carreteras con carácter general, en aplicación o desarrollo de convenios, acuerdos o recomendaciones de carácter internacional», y en el segundo que «la Generalidad se acomodará a la normativa básica de la edificación en materia de seguridad e higiene que sea aplicable en todo el territorio del Estado o que se dicte por éste en aplicación o desarrollo de convenios, acuerdos o recomendaciones de carácter internacional». Igualmente vid. el R.D. 2210/79, art. 16.2. Traspaso de Servicios en materia de Sanidad.
- (23) Convenios a los que no puede darse más valor del que poseen. Es decir, sometidos a la Constitución y Estatutos de Autonomía, no pueden reordenar la distribución competencial. Son, por otra parte, significativos de «hacia donde» puede encaminarse la postura estatal en relación a la ejecución de la normativa comunitaria. Sobre el valor de los Convenios, vd. la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1983.
- (24) Vd. MUÑOZ MACHADO, *La distribución...* op. cit., así como la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 1982.
- (25) Vd. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...* p., 425.
- (26) Vd. las últimas aportaciones de la doctrina en torno a este tema en GARCIA DE ENTERRIA/T.R. FERNANDEZ, *Curso...* op. cit. pp. 291 ss.
- (27) Sobre este tema, vid. GARCIA DE ENTERRIA, *La ejecución...* op. cit. in totum.
- (28) Se añade como Anexo a esta Comunicación una relación de las disposiciones más importantes del Parlamento y Consell Executiu de la Generalidad en materia medio ambiental.
- (29) Vd., por todos, LOUIS, J.V., op. cit. pp. 53 ss.
- (30) Citado por GRISOLI, en el prólogo al libro de BIANCHI/CORDINI, *Comunità Europea e protezione dell'ambiente*, Pádova, 1983, pág. XVI.
- (31) CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milán 1979, pp. 194 ss.
- (32) Vd. CARETTI, op. cit. pp. 197 ss.
- (33) Téngase también en cuenta el art. 71.f. de la Ley Catalana del Parlament, President y Consell Executiu.
- (34) Vd. infra, cap. III, ap. 3.
- (35) Vd. en este sentido, MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento...* op. cit., pp. 109 ss; PEREZ GONZALEZ/PUEYO LOSA, *Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional*, en el vol. col. «Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional», Santiago de Compostela, 1982. pp. 50 ss; RUILOBA, *Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas*, en la obra colectiva dirigida por GARCIA DE ENTERRIA, «La distribución de las competencias...» op. cit. e igualmente infra, nota (8).
- (36) Sobre este tema, vd. GARCIA DE ENTERRIA, *La ejecución autonómica...* op. cit., pp. 83 ss y MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...* op. cit., p. 450 ss.
- (37) En relación con esta problemática en el ordenamiento italiano puede verse CARETTI, op. cit. y del mismo autor, *Potere Sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari*, «Guir Cost» 1976, pp. 2223 ss y *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regione ancora al vaglio de la Corte Costituzionale*. «Le Regioni» 1979, 6, 1168-1188. STROZZI, Q. *Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: Le Soluzioni del DPR 616*. «Le Regioni» 1978, n° 5925 ss y BASSANINI, *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo del Governo*. «Le Regioni» 1977, 1/2, 147-168. En relación con el nuevo proyecto de aplicación interna de las directivas comunitarias, puede verse, GRASSI, *Parlamento, Governo, Regioni e attuazione delle direttive comunitarie (nel d.d.l. governativo 7 agosto 1982*, «Le Regioni» 1983, 4, 652-672.
- (38) Vd. los trabajos de CARETTI citados en nota anterior.

- (39) No entramos ahora en el estudio en profundidad, por ejemplo, del art. 6 del DPR 616/1977 italiano y la necesaria ley estatal de recepción.
- (40) Sobre este precepto, véase la positiva valoración que del mismo hace MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...* op. cit., pp. 481-2.
- (41) En caso de normativa autonómica que se juzgara contraria a fines de interés general, el mecanismo correcto se encontraría en el artículo 150,3 de la Constitución.
- (42) Intervención estatal, pues, que sólo cabe una vez verificada la inactividad de la Comunidad Autónoma y que posee un valor temporal. En este sentido, y oponiéndose a una intervención estatal previa y armonizadora a priori, vd. PEREZ GONZALEZ/PUEYO LOSA, op. cit. pp. 58 ss.
- (43) Vd., entre otros, PEREZ GONZALEZ/PUEYO LOSA, op. cit.; CARETTI, *Ordinamento...* op. cit. pp. 329 ss; D'ÁTENA, *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Milán, 1981, p. 109. Téngase en cuenta la nueva orientación dada al tema en el sistema italiano que se recoge en el trabajo de GRASSI, op. cit.
- (44) Vd. sobre este punto, BIANCHI/CORDINI, op. cit. pp. 127, 224 y 237.
- (45) Vd. por ejemplo, las Directivas 75/440/CEE de 16 de junio de 1975 y 79/869/CEE de 9 de Octubre de 1979 en materia de aguas potables.
- (46) Vd. GARCIA DE ENTERRIA, *La ejecución...* op. cit., p. 72 y con T.R. FERNANDEZ, *Curso...* (IV edición), p. 312. (Sentencias del TC de 28 de enero, 22 de febrero y 8 de julio 1982 y 28 de abril, 20 de mayo y 28 de junio 1983).
- (47) Vd. infra, cap. II, ap. 3,b.

Bibliografía

- AMATO-CARETTI-CONDORELLI. *Le Regioni e l'attuazione delle direttive comunitarie in agricoltura: una vittoria o una sconfitta?* «Le Regioni», 1975, n° 5, 879-890.
- BASSANINI. *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo del governo.* «Le Regioni» 1977, n° 1/2. 147-168.
- BASSANINI-CARETTI. *Autonomia regionali e poteri comunitari.* «Le Regioni» 1980, n° 1/2, 84 a 105.
- BERAUD, R. *Fondements juridiques du Droit de l'environnement dans le Traité de Rome.* «R. Marché Commun», 1979 n° 223. 35-38.
- BIANCHI-CORDINI. *Comunità europea e protezione dell'ambiente.* Padova 1983.
- BOULOIS. *Droit institutionnel des Communautés européennes.* Paris 1981-82.
- BOUZA VIDAL. *Nota sobre las actividades de la Comisión económica para Europa en la prevención de la contaminación del Medio ambiente.* «Revista de Instituciones Europeas», 1974, n° 3. 1137-1153.
- BYWATER, M. *La politique d'environnement de la Communauté.* «R. Marché Commun» n° 191, 1975.
- CARETTI. *Ordinamento comunitario e autonomia regionale.* Milán 1979.
— *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni ancora al vaglio de la Corte Costituzionale.* «Le Regioni», 1979, n° 6, 1168-1188.
— *Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari.* «Giur. Cos.» 1976. 2223 ss.
- CARPENTIER. *Communauté et qualité de vie.* «R. Marché Commun» 1973, n° 167, 319-327.
- CEOTMA. *Derecho y medio ambiente* Madrid 1981.
- CICALA, M. *La normativa en materia ecologica nel quadro dei rapporti fra Stato e Regioni.* «IAPA» 1978, n° 1, 98 ss.
- COLIARD, *Rapport de synthèse du colloque sur la politique d'environnement européenne.* «R. Marché Commun», 1974, n° 175, 305-311.
- CONDORELLI, *L'Europe vue des régions: l'expérience italienne,* en vol. col. «Dix annas de regionalisation en Europe», Paris 1982.
- D'ATENA, *Le regioni italiane e la Comunità economica europea.* Milan 1981.
- DE MIGUEL, *Contaminación y calidad de aguas continentales: el derecho español ante la normativa de la CEE.* «REDA» n° 35, 1982. 581 ss.
- FERRELLI, *Politica regionale della CEE e partecipazione delle Regioni.* «Le Regioni» 1979, n° 5. 509-521.
- GERARD, A. *Les limites et les moyens juridiques de l'intervention des Communautés européennes en matière de protection de l'environnement* «Cahiers de Droit européen» 1975, n° 1 y 2. 14-30.
- GRASSI, *Parlamento, Governo, Regioni e attuazione delle direttive comunitarie (nel d.d.l. governativo 7 agosto 1982)* «Le Regioni» 1983, n° 4, 652-672.
- KISS, *L'état du Droit de l'environnement en 1981.* «Journal du Droit International» 1983. 499-543.
- LOUIS, *L'ordre juridique communautaire.* Bruselas 1979.
- MARTIN MATEO, *Derecho ambiental.* Madrid 1980.
- MASSAI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie.* «Quaderni costituzionali» 1982. 690 ss.
- MASTELLONE, *Prime sentenze della corte comunitaria in materia di ambiente.* «R. Diritto inter. privato e proc.», 1980, 369 ss.
- MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales en materia de Medio ambiente.* «Doc. Ad.» 1981, n° 190, 351 ss.
- MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas.* Madrid 1982.
— *El ordenamiento jurídico de la Comunidad europea y la Constitución española.* Madrid 1980.
- RAMBOW, G, *L'execution des directives de la CEE en RFA.* «Cahiers du Droit européen» 1970, 379 ss.
- REMIRO BROTONS, *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas,* en vol. col. «Estudios sobre la Constitución española», Zaragoza 1979.
- RODRIGUEZ ZAPATA, *Un conflicto de competencias sobre la limitación de la autonomía regional por medio de un tratado internacional: observaciones a la Sentencia n° 123/1980 de la Corte Constitucional italiana.* «RDC» 1981, n° 3, 233-261.
- RUILOBA SANTANA, *Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo.* en vol. col. «La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española». Madrid 1980.
- SCARMASCIA-MUGNOZZA, *Les problèmes d'environnement dans les Communautés européennes.* «R. Marché Commun», 1974, n° 175, 301-304.
- SCHEUER, *Aspects juridiques de la protection de l'environnement dans le Marché Commun.* «R. Marché Commun» 1975, n° 187, 441-456.
- SCHINAIA, *La gestione dell'ambiente tra Stato e Regioni.* «IAPA», 1977, n° 4-5, 474-485.
- SPERDUTI, G. *Diritto comunitario e diritto interno nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee: un dissidio da sanare.* «Giur. Cost.» 1978, n° 4-6. 791-820.
— *Assestamento in corso dei rapporti Stato-Regioni nell'attuazione del diritto comunitario.* «Le Regioni» 1979, n° 6, 1041-1048.
- STROZZI, *Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: le soluzioni del DPR 616.* «Le Regioni» 1978, n° 5, 925 ss.
- SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN, *El Medio ambiente en España.* Madrid 1977.
- TERESI, F, *Modi e forme di intervento della Regione sulle politiche comunitarie.* «Le Regioni», 1975, n° 3-4, 601-614.
- TOULEMON, R. *Problématique d'une politique européenne de l'environnement.* «R. Marché Commun», 1974, n° 175, 229-233.
- TUCCARI, E. *Nota critiche in tema di rapporti fra normativa comunitaria e autonomia regionale.* «RTDP», 1977, n° 4. 1691 ss.
- VARIOS, Número extraordinario de Documentación Administrativa dedicado al Medio ambiente. n° 190, abril-julio 1980.
— *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente.* «Archivio giuridico» 1982.
— *Constitución, Comunidades Autónomas, Derecho Internacional.* Santiago de Compostela, 1982.
- YTURRIAGA BARBERAN, *La Comunidad Económica Europea y la protección del medio acuático contra la contaminación.* «R. Instituciones Europeas» 1976, vol. 3, III. 691 ss.

ANEXO

Disposiciones de la Generalidad de Cataluña

Leyes

- Ley 5/81, 4 de junio. Desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales.
Ley 12/81, 24 de diciembre. Se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.
Ley 2/82, 3 de marzo. Protección zona volcánica de la Garrotxa.
Ley 6/82, 6 de marzo. Declaración como Paraje Natural de Interés Nacional del Macizo de Pedraforca.
Ley 6/83, 7 de abril. Residuos industriales.
Ley 15/83, 14 de julio. Higiene y control alimentarios.
Ley 21/83, 28 de octubre. Declaración de Parajes Naturales de Interés Nacional y Reservas Integrales Zoológicas y Botánicas de los Aiguamolls del Ampurdán.
Ley 22/83, 21 de noviembre. Protección del ambiente atmosférico.
Ley 23/83, 21 de noviembre. Política territorial.
Ley 22/84, 9 de noviembre. Declara Paraje Natural de Interés Nacional una parte del valle del Monasterio de Poblet.

Otras actuaciones parlamentarias

- Proposición de ley. Declara Paraje Natural de Interés Nacional los terrenos de la vertiente sur del Macizo de l'Albera (BOPC n° 151).
Proposiciones no de ley.
Estado en que se encuentran las sierras del Montsec d'Ares y del Montsec de Rubies (Resolución, BOPC n° 124, pág. 4893)
Plan de urgencia de medidas de conservación y utilización de la zona del Cabo de Creus (Resolución, BOPC, n° 143, pág. 5853).

Otras disposiciones

- Decret 64/1982, 9 de marzo. Aprueba reglamentación parcial del tratamiento de basuras y residuos.
Decret 87/1982, 29 de marzo. Crea Comisión Central de Industrias y Actividades clasificadas y reordena la intervención en la materia de la Generalidad.
Decret 305/1982, 13 de julio. Desarrollo parcial de la ley 5/81 de 4 de junio sobre evacuación y tratamiento de aguas residuales.
Ordre 2 de diciembre 1982. Aprueba tabla de coeficientes específicos de contaminación para la estimación de las cantidades vertidas en los medios naturales.
Decret 113/83 de 12 de abril. Desarrolla la Ley 2/1982 de 3 de marzo de protección de la zona volcánica de la Garrotxa.
Decret 114/1983, 12 de Abril. Desarrolla la Ley 6/1982 sobre declaración como Paraje Natural de Interés Nacional del Macizo de Pedraforca.
Decret 226/1983, 23 de junio. Medidas para favorecer las Comunidades rurales en zonas de influencia de Areas Naturales Protegidas.
Decret 291/1983, 30 de junio. Extracción de coral.
Decret 343/1983, 15 de julio. Normas de protección del Medio ambiente de aplicación a las actividades extractivas.
Decret 347/1983, 15 de julio. Normas complementarias para la determinación del incremento de tarifa y canon de saneamiento aplicables a los establecimientos que disponen de instalaciones propias de depuración.
Decret 353/1983, 15 de julio. Declaración Parque Natural del Cadí-Moixaró.
Decret 357/1983, 4 de agosto. Declaración Parque Natural del Delta del Ebro.
Decret 136/1984, 17 de abril. Desarrollo de la ley 21/83 de 28 de octubre.
Decret 142/1984, 11 de abril. Desarrollo parcial de la ley 6/83 de 7 de abril.

Normativa de las Comunidades Europeas

Puede encontrarse una completa y útil recopilación y sistematización de la normativa comunitaria en materia de Medio Ambiente en:

FUENTES BODELON. *Repercusiones en el derecho ambiental español del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea*. «Documentación Administrativa», n° 180, pág. 186 ss.
BIANCHI-CORDINI. *Comunità europea e protezione dell'ambiente*. Padua 1983. págs. 427 a 456.

Acto de Clausura

Bajo la Presidencia del Exmo. Sr. Don Manuel Díez de Velasco Vallejo.
Magistrado del Tribunal Constitucional
Catedrático de Derecho Internacional

**Alocución
de la Doctora D^a Victoria Abellán Honrubia,
Vicepresidenta de la Asociación Española
para el Estudio del derecho Europeo.**

Llegamos a la culminación del coloquio organizado por la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo. Yo quisiera expresar en nombre de la Asociación la gran satisfacción por el alto nivel alcanzado en las ponencias y en las comunicaciones, que además han sido numerosas. Por tanto, una cordial felicitación a ponentes y comunicantes y la promesa de su publicación en un libro, posiblemente próximo.

El coloquio que ahora cerramos ha tenido, además una respuesta importante de las Comunidades Autónomas. Aquí hay representantes de las Comunidades de Aragón, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Murcia, Madrid, País Vasco; y como ustedes saben, el Consejero de la Presidencia de la Generalitat de Valencia ha tenido a bien presidir una de nuestras sesiones de trabajo, así como el representante de la Junta de Andalucía. Otras Comunidades, como Asturias y Extremadura, aunque no presentes aquí, han expresado a los organizadores del Coloquio su interés por el buen éxito del mismo.

Junto a ello, me es grato resaltar la asistencia no sólo de juristas o de profesores de derecho y miembros de la Asociación, sino —y en gran medida— de funcionarios de la Generalidad de Cataluña y de estudiantes de nuestra Universidad; el interés de los estudiantes en estos temas es ya una buena cosa.

Pero todo esto que es motivo de satisfacción para todos, ha sido posible gracias a la acogida incondicional que desde el primer momento tuvo la Generalitat de Cataluña cuando le expresé el deseo de la Asociación de realizar el Coloquio en Barcelona. Acogida, en primer lugar, por parte del Honorable Conseller Joan Rigol quien interesándose por el proyecto, me facilitó los caminos de la Generalitat. Y muy especialmente el Honorable Conseller Agustí Bassols quien propició que el Coloquio fuese patrocinado por el Departamento de Justicia; ofreciendo además todas las facilidades para, desde el mismo Departamento, llevar a cabo la información de la celebración del Coloquio a todos los organismos e instituciones que tienen su sede en Cataluña.

Hay además que destacar la cordial acogida que hemos tenido en la Escuela de Administración Pública y la muy cordial de su director, nuestro amigo y compañero Enric Rebés i Solé, que más de una vez en estos días me ha dicho que estamos

en nuestra casa, realmente creo que no han sido sólo palabras y que todos nos hemos sentido en nuestra propia casa.

Junto a ello, también, tengo que hacer alusión a dos decanos, el del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, que en un día tan crítico como el día de las elecciones en el Colegio ha venido y quiso estar presente en una de las sesiones de trabajo de este Coloquio; otro, el decano de la Facultad de Derecho, Ilmo. Sr. Víctor Reina que, al conocer el proyecto de celebrar el Coloquio, facilitó que en la propia Facultad se estableciera la sede del mismo a efectos de organización. A todos el agradecimiento en nombre de la Asociación. No sólo porque han hecho posible la realización del Coloquio, sino además, porque esto revela algo muy importante: el inicio de una colaboración entre la Asociación para el Estudio del Derecho Europeo con las Comunidades Autónomas y con las Instituciones citadas, colaboración que para nosotros es especialmente importante y que espero tenga unos resultados fructíferos en el futuro.

Las deficiencias en la organización de este Coloquio, en su realización, son exclusivamente de mi responsabilidad; creo que el interés, la eficacia y la cordialidad de los que han integrado la Secretaría del mismo y que han estado aquí continuamente, es encomiable. Nada más. Muchas gracias.

**Alocución del Excmo. Sr.
Don Manuel Díez de Velasco Vallejo**

Voy a decirles a ustedes cuatro palabras, para dar por finalizado este acto; pero no podría dejar de poner en primer lugar de manifiesto la satisfacción de estar aquí y ahora. No en vano pasé en Barcelona los diez años de mi vida que creo fueron los más fructíferos de mi actividad académica y en una situación que permitió crear unos lazos de amistad y universitarios que son indestructibles, como ha sido antes puesto de manifiesto. De Cataluña yo realmente he podido conservar no solamente un gran recuerdo, sino incluso su vecindad civil, adquirida por medio de la declaración expresa, tengo además mi testamento otorgado conforme a la ley catalana y aquí tengo una buena parte de mi corazón e incluso algo tan querido para mí como las cenizas de mi padre en el cementerio de Las Corts.

Entre ustedes, queridos amigos, he pasado estos días grandes momentos de satisfacción. Leía ahora el programa y me he dado cuenta de que, salvo en dos casos, todos los demás ponentes han tenido conmigo una relación de discipulaje y de amistad. Incluso un nombre que no había reconocido en el programa, el Profesor Juan Ortega, fue discípulo mío en mi antigua Universidad de Granada. Quiero decir con ello que me he encontrado en casa, y además, en este edificio y en esta Institución dirigida por Enrique Revés, que fue uno de mis primeros alumnos en la Universidad de Barcelona y con él mantengo desde entonces una amistad entrañable.

Por otro lado, estamos en un acto de la Asociación para el Estudio del Derecho Europeo, a la que yo contribuí a crear y si no formo parte de su directiva es porque me lo prohíbe mi estatuto de Magistrado del Tribunal Constitucional. Esta Asociación, con la ayuda y el estímulo de Gil Carlos Rodríguez Iglesias, la hemos gestado durante muchos años y ante la cercanía de nuestra incorporación a las Comunidades la Asociación se ha puesto en marcha y hoy está reconocida no solamente a nivel nacional, sino a nivel internacional al formar parte de la Federación de Asociaciones de Derecho Europeo.

Y a mí me alegra enormemente que esta Asociación, cuyo interés y cuya finalidad es promover no solamente el estudio del derecho europeo sino favorecer el proceso de la unidad de Europa, se haya podido poner en marcha y haya sido su primer acto a nivel del Estado español en la ciudad de Barcelona.

Este hecho tiene un gran significado, y además supone a mi modo de ver, dos cosas: que se ha hecho algo útil —este coloquio creo que es útil— y por otro lado que se ha hecho un acto de justicia, ya que fue precisamente en Barcelona y en Granada donde se comenzó a nivel universitario a explicar y ser objeto de preocupación el Derecho Europeo y el proceso de la integración europea. No hay que olvidar que aquí en Barcelona cuando en el resto del Estado español, salvo el caso esporádico de Granada que fue un hecho nacido dentro del ámbito universitario, no se sabía poco menos que Europa unida estaba en marcha, aquí había ya un ambiente —yo lo pude constatar cuando vine en el año 1960— y se estudiaba el derecho europeo, los problemas europeos concretamente, en sesiones de Seminario que se cobijaba en la tolerancia del Instituto Francés. Desde aquel momento nunca se perdió y muchísimo menos aquí en Cataluña, esta preocupación por Europa y su Unidad, cosa lógica por la cercanía geográfica, espiritual e intelectual de lo catalán a todo lo verdaderamente europeo.

Un importante acuerdo de la Junta Directiva está dirigido a que se creen grupos de la Asociación en las Comunidades Autónomas. Yo creo firmemente en esta idea y en esta necesidad. Ha sido preocupación mía el extender siempre las Asociaciones que he pertenecido a todo el nivel del Estado. Por ello creo que es un reto para Barcelona el que este coloquio sea el primer paso para la constitución del grupo de Cataluña de la Asociación para el Estudio del Derecho europeo. Es un reto que lanzo a todos los que están aquí para que lo realicen y lo hagan cuanto antes y sea el primer grupo que funcione fuera de la sede de Madrid.

El objeto del coloquio ha sido la integración de España en la Comunidad Europea y las competencias de las Comunidades Autónomas. Aquí se han dicho muchas cosas interesantes, se han clarificado muchísimos problemas y se ha puesto de manifiesto un fenómeno que, en Europa todavía no tienen muy claro, es la especificidad del fenómeno del Estado de las Autonomías, que es mal conocido en España y en el resto de los países europeos no es suficientemente bien comprendido. El caso italiano es atípico y además no se parece al nuestro, aunque en algunas cuestiones nuestra Constitución se haya inspirado en la italiana, y el caso de la República Federal alemana tampoco es un caso que nos cuadra específicamente. El Estado de las Autonomías, que entre todos estamos intentando perfeccionar, es un fenómeno que debe no sólo ser estudiado a nivel español, sino intentar que sea comprendido por Europa, ya que es uno de los factores que pueden crear problemas específicos en la integración de España en las Comunidades salvo que los europeos se den perfecta cuenta de su singularidad. Muchos de los problemas que aquí hemos tratado, que no están resueltos ni mucho menos, son cuestiones que tenemos la obligación los juristas de dejar suficientemente claras antes de nuestra integración en la Comunidad. De aquí que sea muy importante que clarifiquemos nuestros problemas y los exponamos no solamente dentro de nuestras fronteras sino fuera de ellas para que se comprenda, insisto, el fenómeno específico del Estado de las Autonomías ante la integración en la Comunidad.

La integración a la Comunidad, y con esto voy a terminar, no solamente debe ser un reto sino que debe ser una esperanza para los españoles; una esperanza muy sentida en unos momentos en los que, como saben ustedes, está nuestra negociación en una situación no muy clara, y por otro lado, en que la Comunidad pasa, no hay duda, por un momento de crisis. Crisis que puede agravarse si no se ataja por el renacimiento de lo que para algunos se llaman «egoísmos nacionalistas» y para otros son formas de «chauvinismo» o de «nacionalismos» que han estado larvados; pero que salen a la superficie en las épocas de crisis, como ocurre concretamente en Francia.

Para nosotros la incorporación a la Comunidad es un reto grave porque va en ello no solamente un cambio cualitativo sino un cambio cuantitativo a nivel nacional y a nivel internacional. De aquí que los que hemos pensado y hemos luchado por esta idea desde la década de los cincuenta, tengamos una grave preocupación en los momentos actuales y esperemos que al fin la europeidad española sea reconocida por las democracias que integran la Comunidad.

Pero, ya que hablo en Cataluña, creo que Cataluña debe de ser de nuevo, como lo fue en el orden intelectual, la punta de lanza en la integración, especialmente en lo que se refiere a la industria y también en el ámbito político. No olvidemos que el último fin de las Comunidades es precisamente el de la integración política. Europa, vuelvo a decirlo, no es la Europa de los mercaderes sino que es la Europa que tiene que unificarse políticamente en más o menos tiempo. Este es el fin último que

se proponen los tratados y la idea maravillosa que ellos encierran termina con la integración política.

Cataluña, y por eso me refiero a ella, es un pueblo europeo —el más europeo de todos los pueblos hispánicos— y le corresponde no sólo un lugar de honor en la promoción, a costa de los sacrificios que sean necesarios, de la integración española en la Comunidad, sino también el contribuir con sus peculiaridades innegables a la superación de los «nacionalismos» trasnochados en Europa y que éstos puedan renacer poniendo en peligro treinta años de marcha en común por el camino de la unidad de Europa.

Nuestro fin es el de unirnos a Europa pronto y no alejamos inexorablemente de ella, puesto que, vuelvo a decir, estamos en una época crucial, en una época verdaderamente difícil. De aquí que, en este momento insisto que crucial para la Comunidad europea, que coincide desgraciadamente con el proceso de integración de España a la misma, el buen sentido de Cataluña, adelantada en su fe europeísta desde hace ya tres décadas, puede y debe de servir de estímulo a nuestros negociadores en el camino que yo deseo sea corto hacia nuestra definitiva integración en la Europa comunitaria. ¡Muchas gracias? Se levanta la sesión.

**El nuevo marco de las relaciones laborales y el
derecho comunitario.**

Fernando Almendros Morcillo

La Constitución Española de 1978 abrió la posibilidad del establecimiento de un nuevo marco de relaciones laborales, según expresión claramente admitida e introducida en todo nuestro Derecho del Trabajo.

Como contenidos esenciales del mismo se encuentran, además de los genéricos derechos de expresión, reunión y asociación reconocidos por nuestra norma fundamental, los más específicos de libre sindicación (art. 28.1), derecho de los trabajadores a la huelga, (art. 28.2), derecho a la negociación colectiva entre representantes de los trabajadores y empresarios (art. 37.1), derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo tanto por parte de trabajadores como de empresarios (art. 37.2), derecho a la protección de la salud (art. 43) y reconocimiento del principio rector de que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41). Por supuesto, todos ellos parten del reconocimiento del deber de trabajar y del derecho al trabajo para todos los españoles, que hace el art. 35.1.

El título Octavo de la Constitución prevé una organización territorial del Estado con la introducción en el mismo de las Comunidades Autónomas, que efectivamente se constituyeron, y el art. 35.2 preveía una Ley reguladora de un Estatuto de los Trabajadores, que efectivamente se elaboró y se promulgó.

Si en nuestra Constitución se encontraban los ejes básicos sobre los que debía basarse el entramado de las relaciones laborales, es en la Ley Orgánica 4/1979 de 18 de diciembre del Estatuto de Autonomía de Cataluña donde encontramos el marco legal de cuales van a ser las instituciones posibles y los diversos órdenes competenciales atribuidos a la Comunidad Autónoma. En conexión con lo previsto en la Constitución, el art. 11 del Estatuto de Autonomía atribuía a la Generalidad de Cataluña la ejecución de la legislación del Estado en materia de trabajo (apartado 2), quedando reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, así como los fondos de ámbito nacional y de empleo. Por su parte, el art. 17.2 del mismo Estatuto de Autonomía establece que corresponde a la Generalidad de Cataluña en materia de Seguridad Social, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado —salvo las normas configuradoras del régimen económico— y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Quedaba con todo ello abierto el proceso de creación de unas nuevas Administraciones Laborales, las Autonómicas, que irían recibiendo transferencias de bienes, servicios y personal de la Administración General o Central del Estado, por un lado, y que por otro irían desarrollando las competencias inicialmente recibidas del Estatuto.

Pero una precisión es indispensable. El conjunto de las disposiciones de la Ley 8/1980 de 10 de marzo del Estatuto de los Trabajadores, vino a consolidar lo que la Constitución ya anunciaba: el reconocimiento de la autonomía colectiva de las representaciones de trabajadores y empresarios para regular las condiciones de tra-

bajo mediante acuerdos libremente adoptados por ellos. A partir de dicha Ley, las Administraciones Laborales del Estado tanto General o Central como Autonómicas, pierden una buena parte de sus competencias anteriores. No se trata de un nuevo reparto competencial por criterios territoriales entre ellas. Se trata de la pérdida neta, consentida, querida y buscada, de la facultad de la Administración para intervenir y resolver en una pluralidad de materias, que a partir de ese momento van a depender de la regulación por libre acuerdo entre Sindicatos de Trabajadores y Asociaciones Empresariales, en unos casos, de sus posibilidades de autocomposición de conflictos en otros, y del sometimiento a la Jurisdicción Laboral en ciertos supuestos.

Sería algo prolijo detallar esta precisión, que, además, sin duda habría de matizarse. Pero en todo caso, sirva como síntesis, necesariamente escasa, el decir que a la altura de los finales de 1983 nuestras relaciones laborales presentan una configuración en desarrollo, donde se dan competencias atribuidas en diversos órdenes entre la Administración General o Central del Estado y las Administraciones Autonómicas, y otras que dejan de estar atribuidas a cualquiera de las Administraciones del Estado, porque pasan a ser del dominio de otros Agentes reconocidos en la Constitución, pero más propiamente ubicados en la Sociedad Civil que en el Estado, como son los Sindicatos de Trabajadores y las Asociaciones Empresariales.

Constitución, Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley del Estatuto de los Trabajadores, Normas de transferencia de la Administración General del Estado a la Administración Autónoma, Normas de creación y adaptación de la Administración Laboral Autónoma, y Acuerdos libremente aceptados por representaciones de trabajadores y empresarios, son los ejes o coordenadas en dónde hay que ir a buscar lo que constituye el «nuevo marco de relaciones laborales».

Sin embargo ¿podemos considerar cerrado el horizonte con esta enumeración, en unos momentos de negociaciones que se esperan que acaben con la adhesión de España al Tratado de Roma, y con él a la Comunidad Económica Europea?. Creemos que la respuesta es no. Y es el art. 27.3 del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, el que nos advierte que «la Generalidad de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en aquello que afecte a las materias atribuidas a su competencia...». La advertencia, es clara. Existe otro parámetro a considerar: el derecho comunitario. Pasa éste, o mejor dicho, pasará éste desde el momento de la adhesión y ratificación del Tratado de Roma, de ser un punto de referencia distante, algo a lo que referirse de forma lejana o en el plano de los «desideratum», a ser algo simplemente integrado en el orden legislativo e institucional laboral, de tal forma que le tocará a la Generalidad ejecutarlo en aquellas materias en que tenga atribuciones. Así de sencillo. El Derecho Comunitario, mediante la adhesión, se transformará de utopía u horizonte deseable, en Derecho directamente aplicable. Bueno será, en consecuencia, empezar a contar con él, siquiera sea conceptualmente, en el esquema de ese nuevo «marco de relaciones laborales» que hasta ahora sólo lo ha tenido indirectamente.

Hasta el momento presente, las materias en las que fijar la atención, desde el punto de vista de las relaciones jurídico laborales, y desde el ámbito de la Generalidad de Cataluña, son fundamentalmente dos: las de libre circulación de trabajadores y las de medidas de seguridad social necesarias para el establecimiento de la libre circulación de trabajadores, ambas según lo previsto en los arts. 48, 49 y 651 del Tratado de Roma, y partiendo entre otras, de las especificaciones que contienen el Reglamento n° 1612/68 del Consejo de la CEE de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de trabajadores en el interior de la Comunidad, y las disposicio-

nes del Reglamento n° 3 del Consejo de la CEE concerniente a la Seguridad Social de los trabajadores migrantes, de 1958. Los cogemos como punto de referencia, sin perjuicio de las variaciones que a todo ello se hayan podido introducir, o incluso se puedan continuar introduciendo, pues el proceso de negociaciones entre España y la CEE aún no está concluido, y cuando concluya, caso de adhesión, pueden presentarse nuevas reglas de transición y aplicación. Pero para un esquema conceptual, contamos ya con contenidos que nos dan referencias.

Concretamente, el art. 48 del Tratado de Roma, asegura la libre circulación de trabajadores en el interior de la Comunidad. Ello implica la abolición de toda discriminación basada en la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, en lo que concierne al empleo, a la remuneración y a las otras condiciones de trabajo. Por disposiciones aplicables al trabajo asalariado — que exceptúan al que se presta en las administraciones públicas — se especifica que lo anteriormente dicho comporta el derecho a aceptar empleos objeto de oferta, a desplazarse para ello libremente por el territorio de los Estados miembros, a residir en uno de los Estados miembros con el fin de ejercer un empleo, y a permanecer en él, después de haber ocupado un empleo, todo ello sin perjuicio de limitaciones justificadas por razones de orden público, y de seguridad o salud pública.

El art. 49 del Tratado, se encarga de asegurar las medidas por parte de las Administraciones afectadas, para que lo que se dispone en el art. 48, pueda ser realidad. El Consejo de la CEE irá decretando las medidas necesarias para que la libre circulación pueda darse, lo que especialmente se producirá asegurando una colaboración estrecha entre las administraciones nacionales de trabajo, eliminando los procedimientos y prácticas administrativas restrictivos por razón de la nacionalidad, así como cualquier otro tipo de desventajas, y estableciendo mecanismos propios que permitan poner en contacto ofertas y demandas de empleo, con lo que se proporciona la información necesaria para el equilibrio entre ellas, con evitación de todo riesgo de descompensación.

El art. 51 del Tratado, se centra en las medidas de seguridad social necesarias para el establecimiento de la libre circulación de trabajadores, para lo que se considera especialmente apropiado instituir un sistema permanente que permita asegurar a los trabajadores migrantes y a sus derecho-habientes la totalización de todos los periodos de cotización bajo diferentes legislaciones nacionales, de manera que en cada uno de ellos sea permitida la inclusión en el campo de aplicación, se cause derecho a las prestaciones, y se perciba el pago de las prestaciones por las personas que residen en el territorio de los Estados miembros.

Puede apreciarse en los tres artículos del Tratado mencionado la presencia de normas sustantivas que afectan a la consideración de la nacionalidad como requisito para la titularidad del contrato de trabajo, de normas sustantivas que afectan a la cotización, derecho a las prestaciones y efectividad de las prestaciones en materia de seguridad social, y de disposiciones que afectan al funcionamiento de las Administraciones encargadas de la tutela, gestión y reconocimientos de los derechos mencionados. Concretamente, los Servicios de Empleo y Seguridad Social, quedan directamente aludidos y afectados, con obligaciones bastante específicas, que, o bien se encuentran ya entre sus actuales posibilidades, o bien deben ser objeto del necesario acomodo para poderlas rendir adecuadamente.

Así se ratifica si se contempla lo que disponen los Reglamentos Comunitarios anteriormente citados, que desarrollan parte de los preceptos aludidos del Tratado de Roma. El Reglamento n° 1612/68 de la CEE, tiene, entre otros preceptos, títulos que afectan al acceso al empleo, a la igualdad de trato en el ejercicio del empleo,

y un título consagrado a la colaboración entre los Estados miembros, y de éstos con la Comisión de la CEE. De este último resultan unas muy específicas formas de contacto para el intercambio de información en materia de empleo entre los servicios de empleo de los diversos países miembros, y de éstos con la Comisión, así como la necesidad de elaboración e intercambio de unas estadísticas periódicas muy precisas. Algo similar sucede con las disposiciones del Reglamento n° 3 del Consejo de la CEE de 1958. En su art. 2 se dice con toda claridad que es de aplicación para todas las legislaciones que traten sobre prestaciones de enfermedad y maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de vejez, prestaciones de supervivencia, prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, ayudas por muerte, prestaciones por desempleo, y ayudas familiares. Se puede concluir con facilidad que se está refiriendo o que afecta a la totalidad del campo de aplicación de la Seguridad Social, o sea, a todo el Sistema de cada uno de los países miembros. Y el reconocer prestaciones, otorgarlas y practicar cotizaciones de forma complementaria al de otras administraciones europeas, es algo que no puede hacerse sin un acomodo sensible entre las formas de gestión de unas y otras, o al menos sin una transparencia entre ellas bastante considerable.

En unos momentos, y precisamente en una semana de diciembre de 1983 en que simultáneamente se están celebrando en Barcelona estas jornadas de la Asociación Española de Derecho Europeo y en Madrid unas «Jornadas Europeas sobre Servicios Públicos de Empleo y Política de Empleo» parece conveniente concluir con la invitación a dos reflexiones en la Generalidad de Cataluña. La primera sería, que tanto las Consejerías de Trabajo, como las de Sanidad y Seguridad Social deberían, juntamente con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, promover el conocimiento por sus servicios de los modos, prácticas y actuaciones de los correspondientes servicios de otros países comunitarios, y de la Comunidad misma, con los que necesariamente van a tener que coordinarse, caso de adhesión a España. Es ésta una época de adaptación de sus Administraciones por causa de lo que dispone el Estatuto de los Trabajadores, y por causa de la presencia del hecho autonómico con su secuela de transferencias, lo que hace que la fluidez de la situación permita mejor que en situaciones más consolidadas, estructurarse de tal forma que la posterior adaptación al Derecho Comunitario no cause trastornos. Las querellas entre cómo se distribuirán las competencias entre determinados servicios, o incluso si algunos de ellos no serán objeto de transferencia ninguna, ni siquiera en el nivel de ejecución, puede permanecer como una querella interna, interesante de dilucidar, pero de interés secundario ante la doble realidad de acabar siendo tanto la Administración General como la Autónoma dos Administraciones de un sólo Estado, que por un lado cumplan los postulados de ser auténticas Administraciones de apoyo o soporte a las relaciones laborales sin interferir la autonomía colectiva de la voluntad de sus auténticos protagonistas, y por otro la de estar en línea con las futuras necesidades de coordinación en el Derecho Comunitario.

La segunda, sería la de que parece conveniente introducir en el esquema conceptual del «nuevo marco de relaciones laborales» que se inicia con la Constitución Española de 1978, todas las referencias que aporta el Derecho Comunitario, haciéndolo descender del lugar de referencia lejana o paradigmática, para pasar a ser referencia cercana y con presencia cotidiana en nuestras relaciones laborales.

La legislación comunitaria limitadora y coordinadora de las ayudas regionales de los Estados y su futura aplicación a la política regional española.

Jerónimo Blasco Jáuregui

INTRODUCCIÓN

El objeto de esta Comunicación es hacer una primera aproximación al tema de la futura aplicación en nuestro país de la legislación comunitaria que coordina las políticas regionales de los Estados a través de un sistema general de limitación de este tipo de ayudas.

Este estudio se plantea en un momento de especial interés debido al cambio profundo que se está experimentando en nuestra política regional al estar en plena transformación siguiendo el modelo constitucional. En este contexto esta Comunicación se propone señalar los criterios comunitarios a la hora de permitir ayudas regionales así como mostrar las incompatibilidades de nuestra actual política regional con dicha legislación, al tiempo que se muestran los límites en que deberá moverse nuestra futura política de ayudas regionales del Estado Autonómico.

Esta Comunicación incluye también una propuesta de aplicación de la citada legislación comunitaria a las regiones españolas estableciendo qué topes —en porcentaje de la inversión inicial y por empleo creado— les serían aplicados a cada una de ellas tras nuestro ingreso. Esta propuesta se fundamenta en la combinación de un estudio comparado de las 140 regiones de la futura Europa de doce miembros con otro nacional basado en los índices aprobados en la LOFCA para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

1. Legislación comunitaria limitadora de las ayudas regionales de los Estados.

La legislación comunitaria que ahora vamos a describir ha sido, hasta la redacción de los planes de desarrollo regional, la única medida real de coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros.

La base jurídica de esta normativa son los artículos 92 a 94 del Tratado de Roma. En la línea de los principios económicos inspiradores de las Comunidades Europeas el art. 92 p.1 TCEE prohíbe las ayudas estatales que afecten a los intercambios entre Estados miembros (1). En los párrafos siguientes de este artículo se establecen las ayudas regionales compatibles con el Mercado Común, que son únicamente aquellas destinadas a ciertas regiones alemanas afectadas por la división del país (2).

En el capítulo de ayudas que «pueden ser consideradas como compatibles» se encuentran las «ayudas al desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o que sufren un grave desempleo», así como las ayudas al desarrollo regional siempre que «no alteren las condiciones de los intercambios comerciales de manera contraria al interés común» (3).

Estos principios tan generales establecidos en el TCEE se han ido concretando y adaptando a la realidad económica a través del mecanismo establecido en el art. 93 TCEE que concede a la Comisión y al Consejo un importante poder de control. También han contribuido en gran manera a configurar los criterios vigentes las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En la práctica no suele ser sencillo diferenciar los tres tipos de ayudas estatales posibles: ayudas generales, ayudas sectoriales y ayudas regionales. En todos los casos y para evitar el incumplimiento de los Estados la Comisión y el Tribunal han establecido unos principios para impedir que dichas ayudas falseen la concurrencia de manera contraria al interés común.

Estos principios tienen en cuenta tres factores (4):

1. La apreciación de la ayuda debe efectuarse en un contexto comunitario. No es suficiente la promoción de intereses estrictamente nacionales para justificar que sean consideradas como compatibles con el mercado común y en consecuencia la Comisión acepte considerarlos como una excepción a la regla general de prohibición de ayudas estatales del art. 92 p.1 TCEE (5).

2. La ayuda debe ser necesaria para la realización del proyecto, es decir que en ausencia de ésta no pueda llevarse a cabo.

3. Las modalidades de la ayuda, es decir su intensidad, duración, riesgo de trasladar las dificultades de uno a otro Estado miembro, el grado de distorsión de la concurrencia, etc, deben ser proporcionales con la importancia del objetivo perseguido con la concesión de ésta.

En la práctica la Comisión lleva a cabo un control exhaustivo de las ayudas de los Estado miembros. En la mayor parte de los casos el procedimiento previsto en el artículo 93 p. 2 TCEE o del artículo 8 p.3 de la decisión 2320/81 CECA el conflicto se resuelve mediante la negociación con el Estado respectivo. Únicamente un reducido número de casos (ver cuadro nº 1) concluyen con prohibiciones expresas de la Comisión.

En esta misma línea las ayudas regionales son estudiadas por la Comisión con una óptica muy crítica en cuanto a su capacidad de distorsionar las condiciones del libre mercado entre los Estados, y con un cierto escepticismo en cuanto a su eficacia práctica (de muy difícil evaluación).

Con este espíritu la Comisión estableció en 1971 una Comunicación que regula un régimen general de coordinación de las ayudas con finalidad regional (3) que sería revisada en 1973 con ocasión de la primera ampliación, en 1975 (7) y finalmente en 1978 (8).

Los principios de coordinación que estableció la citada Comunicación son los cinco siguientes:

a) *Un techo único de intensidad de las ayudas.*

En la citada Comunicación de 1971 se estableció una división de la Comunidad en regiones centrales y zonas periféricas. La zona periférica estaba constituida por Berlín occidental, Zoelenrandgebiet (RFA), la parte de Francia que se beneficia de primas al desarrollo y el Mezzogiorno (Italia).

El límite máximo de las ayudas regionales se fijó en un 20% de la inversión.

El sistema actual es el establecido por el Consejo a propuesta de la Comisión

CUADRO N° 1

DECISIONES TOMADAS POR LA COMISIÓN EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO DE 1970 a 1982 (1*)

Année	Total	Pas d'objections (2)	Dont	
			Procédures au titre de l'article 93, paragraphe 2 (3), ou de l'article 8 paragraphe 3, de la décision 2320/81 (CECA) (3)	Décisions négatives publiées au JO
1970	21	15	6	1
1971	18	11	7	3
1972	35	24	11	3
1973	22	15	7	4
1974	35	20	15	—
1975	45	29	16	2
1976	47	33	14	2
1977	112	99	13	1
1978	137	118	19	—
1979	133	79	54	3
1980	105	72	33	2
1981	141	79	62	14
1982 (4)	233	104	129	13

(1*) A l'exclusion des aides agricoles. Pour celles-ci, afférents à l'année 1982 sont les suivants: aides notifiées: 170; pas d'objection: 165; procédures au titre de l'article 93, paragraphe 2; 8; procédures au titre de l'article 169; 2; décisions négatives: 8.

(2) Dans certains cas, sous réserve de conditions et/ou de modifications du projet d'aide initialement notifié, après concertations entre la Commission et l'Etat membre concerné.

(3) Ouvertes et closes. Au cours de ces procédures, les projets peuvent être acceptés après nouvel examen ou modifiés après négociation. Les négociations peuvent aboutir au retrait du projet par l'Etat membre lorsque celui-ci c'est avéré incompatible avec le marché commun.

(4) Dont 95 cas intéressant la sidérurgie, contre 23 cas en 1981.

en 1978. En él se incluyó un nuevo elemento: el empleo, expresado en Unidades de Cuenta Europea (UCE) por empleo creado en la inversión.

Las cuatro categorías de regiones actualmente en vigor son las siguientes:

1er. grupo: Irlanda, Irlanda del Norte, Berlín-Oeste, Mezzogiorno, (Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña), y Departamentos franceses de ultramar.

Los topes establecidos para estas regiones son:

- 75% del coste de la inversión inicial
- 13.000 UCE por empleo creado (9)

Aplicado después del 1 de Enero de 1981 y para los proyectos que conlleven una inversión inicial de más de tres millones de UCE a las restantes ayudas se les marca un límite del 25% en equivalente subvención neta y de 4.500 UCE por empleo durante un período mínimo de cinco años. En consecuencia las ayudas acordadas a las zonas comprendidas en este grupo pueden llegar a abarcar el total de la inversión.

2º grupo: Suroeste francés (abarca las regiones de Midi-Pyrennes, Aquitanie, Poitounees, Charentes, Limousin, Auvergne, Pays-de-la-Loire, Bretagne y parte de Languedoc-Roussillon), las zonas apoyadas por el Estado italiano ubicadas en las regiones de Friuli-Venezia-Giulia (parte), Trento-Alto-Adigio (parte), Valle d'Aosta, Marce, Lazio, Toscana y Umbria, así como las «Special Development Areas» y «Development Areas» de la Gran Bretaña (Wales, South West (parte), Scotland, Northern, Nort West (parte) y Yorkshire (parte)).

El tope marcado para estas áreas es del del 30% de la inversión inicial y 5.500 UCE por empleo, con un límite total del 40% de la inversión.

3er. Grupo: Zonenrandgebiet (zona fronteriza) de Alemania federal, la zona especial de desarrollo del norte de Dinamarca y las islas de Bomholm, Aer, Sam y Langeland (Dk).

El límite marcado para estas regiones es del 25% de la inversión y 4.500 UCE por empleo, con un límite de un 30% en total.

4º grupo: Todas las demás regiones comunitarias podrán recibir ayudas de hasta el 20% de la inversión y 3.500 UCE por empleo creado, con un límite máximo del 25% del total.

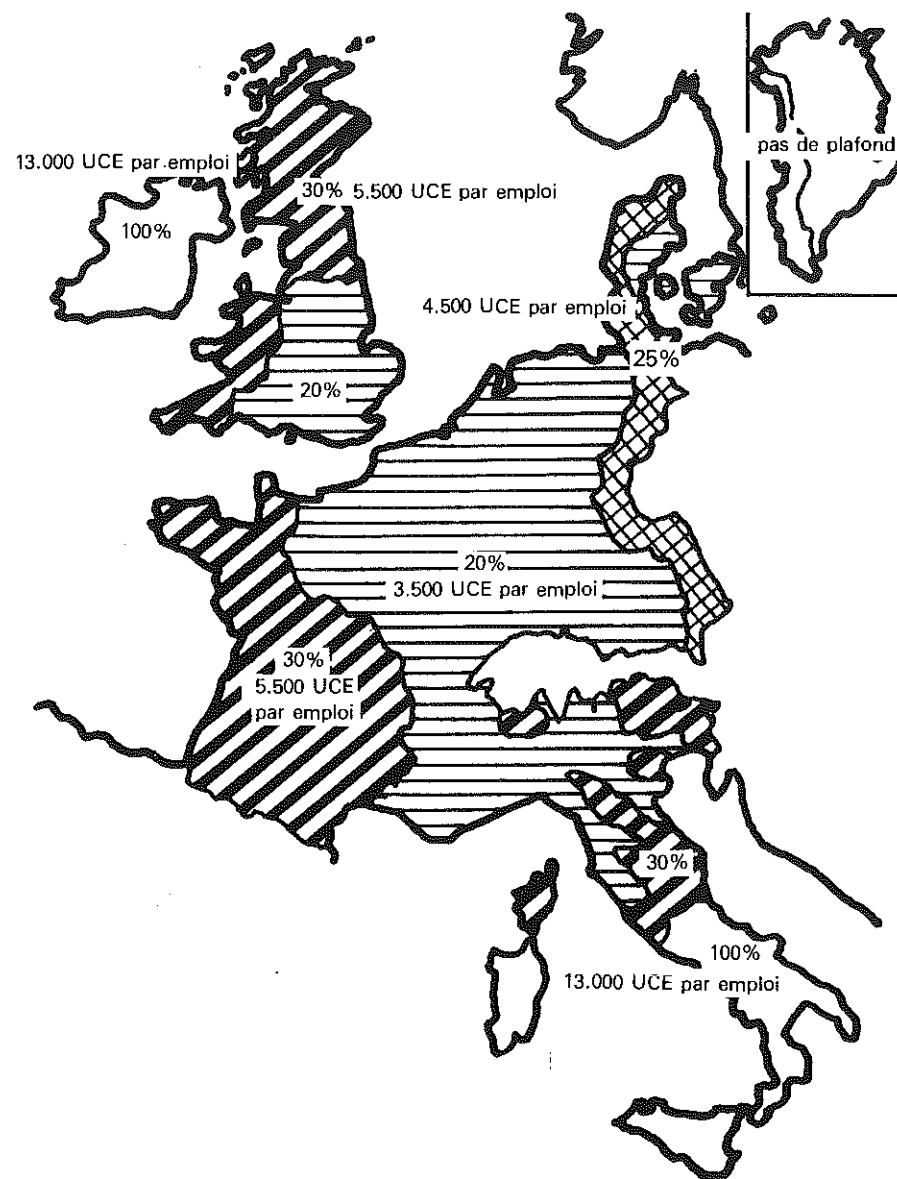
(Ver cuadro nº 2)

Además de los topes indicados la normativa comunitaria regula también la transferencia de un establecimiento hacia una región ayudada fijando el tope en el 100% del coste de transferir los bienes de equipo.

Otra clase posible de ayudas son las llamadas de funcionamiento. Hay una declaración de la Comisión que asegura la regulación en un periodo máximo de tres años de este tipo de ayudas. Mientras tanto están prohibidas salvo derogación expresa de la Comisión.

Para conseguir que estos principios se apliquen la Comisión lleva a cabo un seguimiento continuo para comprobar que los Estados no rebasan los límites establecidos.

Varios Estados han tenido que modificar a requerimiento de la Comisión los sistemas de ayudas que aplicaban o trataban de aplicar. Es el caso de Francia en 1976, de Dinamarca y Holanda en 1977, y de Irlanda en 1980. En 1981 se obligó a Gran Bretaña a eliminar en un plazo máximo de tres años su sistema de primas al desarrollo regional («Regional Development Grant») (10).



Plafonds Maxima des aides regionales des etats exprimés soit en % de l'investissement, soit en UCE par emploi créé.

CUADRO Nº 2. LÍMITES DE LAS AYUDAS REGIONALES LOS ESTADOS

Fuente: Paul Romus. *L'Europe et les régions*. 1979, p. 136.

En 1982 Bélgica tuvo problemas con su delimitación de zonas de desarrollo (11) y otro tanto le ocurrió a Dinamarca (12). En ambos casos la Comisión les obligó a reducir el nivel de ayudas de algunas zonas.

b) La transparencia de las ayudas.

La exigencia de la transparencia de las ayudas regionales ha sido una constante desde la primera Comunicación de 1971 e implica dos obligaciones:

- 1º En el curso del período de transición los Estados debían:
 - No poner en vigor las nuevas ayudas opacas.
 - Utilizar toda modificación de los regímenes existentes para modificarlos en el sentido de asegurar la transparencia efectiva.
 - Eliminar, antes de la terminación del período de transición las ayudas en las que su situación opaca sea irreductible.
- 2º Aplicar después del 1 de enero de 1972 el techo conjuntamente con las ayudas.

La noción de transparencia se define de la siguiente manera: «Una ayuda es transparente o «medible» cuando podemos aplicarle el método común de evaluación de ayudas» (13). Y con más precisión «Un régimen de ayuda es transparente cuando, por todas las formas de ayuda que prevé, contiene todas las indicaciones necesarias a la aplicación del método común de evaluación a cada forma de ayuda. Los criterios de modulación y las condiciones de la acumulación deben estar claramente precisadas» (14).

No encontramos cambios en este principio en el derecho derivado posterior.

Para J. Van Ginderachter «la transparencia surge a la vez de una comparación de las ayudas de los diferentes regímenes respecto de los topes y de la eficacia de las ayudas (asignación óptima de los factores de producción)». (15)

c) La especificidad regional.

La especificidad regional debe ser tomada en consideración en base a varios principios que han sido formulados en 1971 y reproducidos literalmente en 1979 con la sola adición de un principio —el último de los que vamos a ver a continuación— cuyo origen está en la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975.

Estos principios actualmente en vigor son los siguientes:

- 1) Las ayudas regionales no pueden cubrir todo el territorio nacional (salvo en los casos de Irlanda y Luxemburgo).
- 2) Los regímenes de ayudas deben indicar claramente las regiones y zonas ayudadas.
- 3) Las ayudas regionales no deben ser otorgadas de manera puntual, salvo si se trata de polos de desarrollo de una región.
- 4) La intensidad de las ayudas debe adaptarse a la situación de las regiones.
- 5) La graduación y la modulación de las tasas de ayudas según las diferentes zonas y regiones deben estar claramente indicadas.
- 6) Las ayudas regionales acordadas en las regiones beneficiadas del concurso del Fondo Europeo de desarrollo Regional (FEDER) deben, en principio, inscribirse en el marco de programas de desarrollo regional.

Es en base a estos principios como la Comisión procede regularmente al examen de ayudas, incluso si los techos no son alcanzados.

Bélgica tuvo problemas de este tipo y la Comisión definió en última instancia las regiones y zonas ayudables (16). Este mismo país tuvo de nuevo dificultades en 1981 (17) y en 1982 (18) con su delimitación de zonas susceptibles de recibir ayudas regionales, y no sólo en cuanto a los niveles sino también en cuanto a las zonas elegidas. La Comisión aceptó algunas áreas y rechazó otras y limitó en el tiempo la clasificación de ciertas zonas.

Similares problemas tuvo la República Federal alemana en 1981 (19) y Dinamarca en 1982 (20).

La aplicación de estos principios busca evitar las ayudas a regiones que no tienen verdadera necesidad.

d) Las repercusiones sectoriales de las ayudas con finalidad regional.

El principio general enunciado en toda la legislación que toca este campo es la prohibición del doble cúmulo, es decir, la prohibición de tener en cuenta un mismo problema sectorial o regional a la vez para ayudas regionales y ayudas sectoriales que se acumulan.

Pero existe el problema de los efectos producidos a nivel sectorial por las ayudas regionales. Por ello se ha puesto a punto un procedimiento que permite apreciar dichos efectos. La Comisión, previa consulta a los Estados miembros, examina en qué medida hay lugar para someter la concesión de ayudas regionales a ciertas restricciones si éstas se justifican por la situación de un sector. Se debe por tanto comunicar en base al artículo 93 p. 3 TCEE a la Comisión todo régimen de ayudas regionales con una finalidad mixta, regional y sectorial.

En el caso en que la Comisión acepte los dos tipos de ayudas, se exige siempre que la suma de ambas no sobrepase los topes generales a los que nos hemos referido anteriormente.

Con este sistema se trata de impedir que las ayudas regionales sean utilizadas para apoyar inversiones no rentables y que los Estados disfracen de este modo sus ayudas para superar los topes respectivos (21).

e) Sistema de vigilancia.

La vigilancia y control está asegurado por la Comisión a través de la comunicación a posteriori que le debe ser hecha en los casos significativos aplicando un sistema que asegura el secreto.

La Comisión hace un informe anual al Consejo sobre este asunto. Los resultados de la aplicación de los principios de coordinación son examinados periódicamente con los altos funcionarios nacionales responsables en materia de ayudas.

Este régimen no ha sido modificado por la legislación posterior a 1972.

El régimen actual de coordinación de ayudas con finalidad regional fue fijado el 21 de diciembre de 1978 (22) y se sigue aplicando por la Comisión a pesar de que fue establecido inicialmente para un período de tres años que debería haber terminado el 1 de enero de 1982. Tratando de cumplir su compromiso la Comisión a finales de 1981 discutió con los Estados el descenso de los topes de ayudas regionales previstos para las regiones centrales de la comunidad. Estas negociaciones no han tenido frutos hasta el momento ante la negativa de la mayor parte de los Estados implicados a disminuir los citados topes (23).

A pesar de la aparente eficacia de esta coordinación el hecho de limitarse la normativa a las ayudas regionales financieras a las empresas —privadas o públicas— (24) y no incluir también la creación de infraestructuras hace que su ámbito no abarque todos los aspectos de la política regional de los estados.

Como conclusión diremos que el régimen comunitario que acabamos de describir es un sistema de excepción que va en sentido inverso a las reglas del mercado común. Su establecimiento no fue motivado por razones de política regional sino para evitar distorsionar la competencia en los intercambios comerciales entre Estados comunitarios. Por este motivo los criterios de la Comisión han sido y serán restrictivos a la hora de permitir regímenes de ayudas regionales a los futuros miembros. En estos últimos años y debido a la crisis económica los Estados han venido presionando con insistencia para mantener e incluso ampliar las ayudas regionales y sectoriales, principalmente en los sectores más castigados por la crisis, tales como la siderurgia, el textil, la construcción naval, etc. Por este motivo la tendencia hacia una progresiva desaparición de las ayudas se ha detenido bruscamente.

2. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE INCENTIVOS REGIONALES.

Teniendo en cuenta el objetivo de esta Comunicación únicamente vamos ahora a analizar la legislación española relativa a incentivos regionales a la iniciativa privada dejando a un lado el Fondo de Compensación Interterritorial y las inversiones públicas que lleva a cabo la administración central.

La política regional española se encuentra en estos momentos en pleno proceso de transformación y carente de un marco formal ya que los Planes de Desarrollo del antiguo régimen terminaron con la no aprobación del IV que hubiera abarcado de 1976 a 1979.

El modelo de planificación regional previsto en la Constitución española (25) es un sistema que surge desde las Comunidades Autónomas con sus planes de desarrollo regional y cuya agregación y fusión se hace por la administración central en un plan nacional (26).

De manera esquemática y meramente enunciativa veamos las ocho figuras existentes y los topes de subvención que están permitidos para cada una de ellas:

- 1) Grandes Areas de Expansión Industrial (GAEI): Hasta el 20% de subvención.
- 2) Polos de Desarrollo (PD): Hasta el 10% de subvención.
- 3) Zonas de Preferente Localización Industrial (ZPLI): Hasta el 20% de subvención.
- 4) Polígonos de Preferente Localización Industrial (PPLI): Hasta el 25% de subvención.
- 5) Zonas de Preferente Localización Industrial Minera (ZPLIM): Hasta el 20% de subvención.
- 6) Zonas de Protección Artesanal (ZPA).
- 7) Zonas de Preferente Localización Industrial Agraria (ZPLIA): Hasta el 20% de la subvención.
- 8) Zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias (ZOEI): Hasta el 20% de subvención.

A estas figuras territoriales hay que añadir dos que no han llegado prácticamente a ponerse en marcha:

- Polígonos de Descongestión Industrial.
- Zonas de Interés Turístico Nacional.

Los incentivos previstos en las distintas figuras que acabamos de ver se relacionan en el cuadro siguiente:

INCENTIVOS EN LAS DISTINTAS FIGURAS TERRITORIALES

Incentivos	Figuras	GAEI	PD	ZPLI	PPLI	ZPLIM	ZPLIA	ZOEA	ZITN (1)
1. Expropiación forzosa	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO
2. Reducción en ITP y AJD (2)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	En ITP hasta 50%
3. Reducción ITE	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO
4. Reducción ICG	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI hasta 90%
5. Reducción IRC (2)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
6. Reducción LF	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
7. Reducción tasas Cor. Loc.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
8. Libertad de Amortización (2)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
9. Preferencia Cred. Oficial	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	Bonificación en impuesto industrial y Si lib Am
10. Subvención	hasta 20%	hasta 10%	hasta 20%	hasta 25%	hasta 20%	hasta 20%	NO hasta 10%	SI

(1) La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional ha tenido muy escasa aplicación. No se ha creado ninguna zona y el número de Centros aprobados ha sido demasiado pequeño para haber incidido apreciablemente en el desarrollo turístico general. Por otra parte, está prevista su derogación.

(2) Incentivos actualmente derogados como consecuencia de los cambios introducidos por la Reforma Fiscal.

Fuente: Gonzalo Sanz de Buruaga, Op. cit., Pág. 787.

3. APLICACIÓN EN ESPAÑA DE LA NORMATIVA COMUNITARIA COORDINADORA DE LAS AYUDAS REGIONALES.

La legislación comunitaria que limita y coordina las ayudas regionales que acabamos de ver puede plantear dificultades a nuestra política regional actual y futura. A mi modo de ver estos problemas son de tres tipos:

- Topes de las ayudas
- Zonas en que se permitirán ayudas de determinadas cuantías.
- Compatibilidad con los criterios comunitarios de coordinación y limitación de las ayudas.

3.1. Límite de las ayudas en cada región española.

Las áreas españolas que actualmente reciben ayudas regionales son difíciles de delimitar debido a la absoluta dispersión y proliferación de las mismas. Sólo las Grandes Áreas de Expansión Industrial abarcan ya el 52% del territorio nacional al incluir a Galicia, Andalucía, Extremadura y Castilla-León.

Las restantes figuras de ayudas regionales están distribuidas por prácticamente todo el territorio nacional.

Esta situación sería ciertamente irregular en el seno de las Comunidades Europeas y va a exigir una delimitación mucho más definida de las zonas susceptibles de recibir ayudas y la cuantía de las mismas.

En concreto planteará problemas la falta de «especificidad regional» de las ayudas al abarcar —entre todas ellas— todo el territorio nacional, no indicar claramente las zonas ayudables, otorgarse a menudo de manera puntual, sin programas de desarrollo regional y no estar muchas de ellas adaptadas a la intensidad de los problemas regionales de cada zona.

Hablar hoy por el contrario de posibles problemas en la *cuantía de las ayudas* regionales españolas está todavía lejos de la realidad. La enorme proliferación de tipos de ayudas, enumeradas en el punto anterior, no ha ido acompañada de un volumen importante de recursos financieros. En la práctica los porcentajes fijados para cada tipo de ayuda han quedado lejos de las posibilidades económicas de los ministerios respectivos. Una estimación global realizada en 1981 calculaba en un 0,03% del PIB español la cuantía de todas las ayudas españolas, mientras que en los países de la CEE se eleva el porcentaje a un 0,25% de su PIB, y en países con graves desequilibrios regionales como Gran Bretaña o Italia asciende a más del 1% (27).

Además de esta limitación financiera la legislación española impide que estas ayudas públicas superen un nivel que se sitúa entre el 10% y el 25% de la inversión inicial. Los topes existentes en la CEE, como ya hemos visto anteriormente, se sitúan por el contrario entre un 20% y un 75% (en casos excepcionales hasta el 100%) (28).

Por todo ello la actual política regional española no tendría problemas en cuanto a los topes porcentuales se refiere, lo que no será probablemente el caso de la política regional a construir a partir del Estado de las autonomías.

El desarrollo de nuestra política regional es una demanda social urgente e inaplazable que ya está empezando a dar sus frutos. Las propuestas de «Planes de Urgencia» para Andalucía, Extremadura, País Vasco y Canarias fueron un reflejo de esta demanda social. Los planes de desarrollo regional que actualmente están elaborando gran parte de las Comunidades Autónomas y su futura coordinación a nivel

estatal hará que en un plazo breve nuestro país amplie cuantitativa y cualitativamente su política regional.

Es importante que dicho desarrollo de nuestra política regional tenga en cuenta los límites en las ayudas estatales existentes en la Comunidad. Respecto a qué topes se aplicarán a las distintas regiones o zonas españolas es algo todavía indeterminado.

Es una práctica común en la CEE no establecer en la misma negociación de ingreso de los nuevos países la delimitación de áreas y topes máximos a aplicarles. Buena prueba de ello es que en el caso de Grecia —país que ingresó el 1 de enero de 1981— todavía a estas alturas aún no se hayan establecido los citados topes y delimitación de áreas (29).

En el caso de España esta delimitación y establecimiento de topes se llevará a cabo con toda probabilidad después de la adhesión si tenemos en cuenta que el Capítulo ya cerrado sobre política regional de las negociaciones España-Comunidades Europeas (30) no se ha fijado nada en este sentido. Incluso se hace referencia en este capítulo a la posibilidad de utilizar la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 226 TCEE para el periodo transitorio en casos de dificultades que pueden suponer una alteración grave de una situación económica regional. Se señala también en dicho capítulo que esa cláusula de salvaguardia «supone un precedente significativo que ha sido tenido en cuenta en las sucesivas ampliaciones de la Comunidad» (3).

Por todo ello la delimitación de zonas susceptibles de recibir ayudas regionales así como los topes de las mismas se llevará a cabo con toda probabilidad tras la adhesión de nuestro país y dentro del periodo transitorio.

Establecer ahora qué topes se aplicarán a las regiones o zonas españolas no es labor sencilla pues depende, entre otros factores de la negociación que en su día deberá llevar a cabo el gobierno español con la Comisión. La iniciativa de propuesta deberá partir de la administración española y será definitivamente establecida tras negociaciones por la Comisión.

Si nos atenemos a los criterios seguidos hasta el momento por la Comisión encontramos que para aceptar o rechazar la concesión a un área del estatuto de zona de ayuda tiene en cuenta su situación socioeconómica tanto en relación con otras regiones de la Comunidad como en relación con las restantes regiones de su país. Esto nos lleva a la necesidad de contemplar ambas vías a la hora de formular una propuesta de delimitación de los topes y áreas en nuestro país.

Para apreciar la situación de una zona en el contexto comunitario la Comisión viene utilizando dos indicadores que reflejan con bastante fidelidad el texto del artículo 92 p.3 TCEE. Dicho precepto señala que pueden ser consideradas como compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que «el nivel de vida sea anormalmente bajo o en aquellas que sufran un grave subempleo. En esta línea la Comisión utiliza la renta por habitante y el índice de desempleo para establecer estos análisis comparativos (32). La combinación de ambos ponderada con otros dos subíndices determina el «índice de intensidad relativa de los problemas regionales» sobre el que ya he hecho referencia en otra Comunicación presentada a este mismo Coloquio. (33).

Con respecto al análisis de las regiones en el contexto nacional la Comisión tiene en cuenta un conjunto de índices tales como: evolución del empleo, saldos migratorios, presión demográfica, densidad de población, tasa de actividad, productividad, estructura de la actividad económica, etc.

En España el único criterio oficial para determinar un índice de las disparidades regionales ha sido el fijado en el artículo 16 p.1 de la Ley Orgánica de Financiación

de las Comunidades Autónomas (LOFCA) para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial. Los índices utilizados en la LOFCA se aproximan al conjunto de los utilizados por la Comisión a la hora de comparar una región o zona con las restantes de su mismo país.

Teniendo en cuenta el «índice de intensidad relativa de los problemas regionales» y los índices utilizados para la distribución del FCI voy a formular una propuesta de aplicación a las regiones españolas de la normativa comunitaria limitadora de las ayudas regionales de los estados.

Para la comparación del nivel de desarrollo de las regiones españolas dentro de una Europa de doce miembros me remito al estudio realizado en otra Comunicación mía a este mismo Coloquio (34). En la línea de lo allí expuesto y analizando el Cuadro nº 4 (ver anexo) —que incluye una relación completa de las regiones de una Europa de doce miembros con su correspondiente «índice de intensidad relativa de los problemas regionales»— podemos formular las siguientes propuestas:

1. De una aplicación automática de los resultados del citado índice de intensidad relativa todas las regiones españolas (excepto Rioja) se encuentran al nivel de la casi totalidad de las regiones o zonas comunitarias incluidas en el PRIMER GRUPO —regiones que pueden recibir ayudas estatales de hasta un 75% del coste de la inversión inicial y 13.000 UCE por empleo creado—. Es el caso de las regiones italianas de Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña; de la región británica de Irlanda del Norte y de Irlanda.

De esta forma sólo Rioja se encuadraría dentro de las zonas o regiones del SEGUNDO GRUPO y las ayudas que podría recibir se limitarían a un 30% del coste de la inversión inicial y 5.500 UCE por empleo.

2. Una segunda posibilidad más realista a mi modo de ver es que la Comisión no acepte un área tan extensa y trate de reducir los topes de las ayudas teniendo en cuenta la situación comparativa de las regiones españolas entre ellas. Este criterio se ha venido utilizando con otros países con graves desequilibrios regionales como Gran Bretaña e Italia.

A partir de este criterio comunitario y en negociación con el gobierno español la Comisión exigirá probablemente que a las regiones o zonas más desarrolladas de nuestro país se les aplique —cuando menos— los topes del segundo grupo.

En esta negociación es posible y probable que el gobierno español utilice como base para medir los desequilibrios regionales los criterios empleados para la distribución del FCI (35) y según los cuales el índice de desarrollo regional resultante del siguiente:

1)	Madrid	45
2)	Cataluña	46
3)	País Vasco	54
4)	Baleares	61
5)	Cantabria	62
6)	Rioja	64
7)	Navarra	67
8)	Valencia	76
9)	Aragón	85
10)	Asturias	87
11)	Murcia	131
12)	Galicia	134

13)	Canarias	136
14)	Castilla-León	149
15)	Andalucía	156
16)	Castilla-Mancha	156
17)	Extremadura	315
	MEDIA ESPAÑA	100

A partir de este índice nacional — más completo que el de intensidad relativa — y la comparación con la situación de las regiones comunitarias una solución lógica y aceptable para España y la Comunidad sería *incluir las seis regiones más desarrolladas (Madrid, Cataluña, País Vasco, Baleares, Cantabria, y Rioja) en el segundo grupo de las regiones comunitarias (ayudas hasta un 30% y 5.500 UCE por empleo) y las ocho restantes en el primer grupo (ayudas de hasta el 75% y 13.000 UCE por empleo creado).*

Siguiendo al experiencia comunitaria es también muy probable que la delimitación definitiva no responda exactamente a los límites de las regiones españolas sino que dentro de la misma región puedan existir áreas incluidas en grupos distintos. Esta posibilidad, sin embargo, no modifica sustancialmente los criterios y posible delimitación que acabo de proponer.

3.2. Compatibilidad de las ayudas regionales españolas con los principios comunitarios de coordinación y limitación de las ayudas.

Según hemos visto tanto la Comisión como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a través de sus sentencias, han elaborado unos criterios que tienden a limitar las ayudas regionales de los Estados y evitar así el falseamiento del más importante principio comunitario: la creación de un mercado común y de un sistema de libre competencia lo más liberal posible.

Es importante que la política regional española que está ahora en plena gestación tenga en cuenta estos criterios imperativos y evite los errores de la política regional seguida en el pasado régimen. En esta línea los problemas principales que tendría nuestro sistema actual de ayudas regionales al ingresar en las Comunidades Europeas — además de los ya referidos en relación a los topes y áreas ayudables — serían los siguientes:

1. Dada la proliferación excesiva de ayudas y la poca envergadura financiera de las mismas sería difícil de justificar la *«imprescindibilidad»* de todas ellas para conseguir los objetivos propuestos. Tampoco se podría, en la mayor parte de ellas y por los mismos motivos, defender que la distorsión de mercado que producen proporcional a la importancia de los objetivos que se proponen.

2. Habría problemas para justificar la *transparencia* de nuestras ayudas regionales ya que la referida dispersión administrativa y abundancia de las mismas no permite una evaluación y seguimiento sencillo y claro como exige la Comisión.

3. Por último también se incumple la *prohibición del doble cúmulo* — con ayudas regionales y sectoriales superpuestas — aunque debido a la escasa cuantía de las mismas no se superarían los topes que previsiblemente nos asignará la Comunidad.

- (1) Similar principio establece el art. 54 y 55 del TCECA.
- (2) Artículo 92 p.2 TCEE.
- (3) Artículo 92 p.3 TCEE.
- (4) En este sentido ver «11° Rapport sur la politique de concurrence» Points 179-183 y «12° Rapport sur la politique de concurrence» Points 158-163.
- (5) Este principio fue enunciado en la sentencia «Philip Morris Holland BV, Eindhoven/Commission» de 17.9.1980. Recueil CJCE 1980. p. 2671.
- (6) Comunicación de la Comisión al Consejo de 23.6.71. JOCE n° C.111 del 4.11.1971.
- (7) Comunicación de la Comisión al Consejo de 26.2.1975. (Doc. COM 75 final).
- (8) Comunicación de la Comisión al Consejo de 21.12.1978. JOCE n° C 31 del 3.2.1979.
- (9) 1 UCE = 129,663 pts. (Cotización a 30 de Junio 1983. JO C 173 de 1.7.83).
- (10) Quinzième Rapport General, n° 220 et Bull. CE 3-1981 point 2.1.27.
- (11) J.O. L 312 du 9.11.1982.
- (12) J.O. L 290 du 14.10.1982.
- (13) JOCE N° C 111 del 4.11.71. p. 12
- (14) JOCE N° C 111 del 4.11.71. p. 12
- (15) GINDERACHTER, J. Van., «La politique régionale de la Communauté», V Reunión Estudios Regionales, Zaragoza, 1979.
- (16) JO N° L 105 del 4.5.1972. Decisión del 26 abril de 1972.
- (17) JO N° C 316 del 2.12.1981.
- (18) JO N° L 312 del 9.11.1982.
- (19) JO N° C 316 del 4.12.1981.
- (20) JO N° L 290 del 14.10.1982.
- (21) Ver «I Rapport sur la politique de concurrence» (p. 131 y ss) «II Rapport» (p. 100 y ss.) y «III Rapport» (p. 84 y ss.).
- (22) JO N° C 31 del 3.2.1979
- (23) «Douzième Rapport sur la politique de concurrence». 1982, point 201.
- (24) La legislación comunitaria también se ha preocupado de la posible distorsión del mercado que pueden causar las empresas públicas por lo que está en vigor una Directiva (80/723/CEE) sobre la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados y sus empresas públicas y en la que se exige información completa y periódica a los gobiernos sobre las mismas.
- (25) Artículo 148.1.13° y art. 149.1.13° Constitución Española.
- (26) Sistema descrito por SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo, en «Hacia una nueva política regional en España» incluido en el libro *La España de las Autonomías*, Espasa-Calpe, Madrid 1981, Tomo I, pp. 758-809.
- (27) Datos tomados de SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo. Op. cit. pág. 788.
- (28) Para una descripción detallada de los sistemas de ayudas regionales de los Estados comunitarios ver «Les régimes d'aide régionales dans la Communauté Européenne «Comisión. 1980 y «Appreciation des études d'évaluation de la politique régionale». Commission Documentation Interne de Polit. Regionale n° 11. 1981.
- (29) La Comisión se ha comprometido a hacerlo en un corto plazo. (Ver informe sobre la política de concurrencia de 1982, punto 201).
- (30) «Las negociaciones para la adhesión a las comunidades europeas: situación y objetivos». Ministerio de Asuntos Exteriores (Secretaría de Estado para las relaciones con las CE) Madrid, 1983. Abril.
- (31) *Las negociaciones ...* Op. cit. pág 20.
- (32) «Douzième Rapport sur la politique de concurrence.» n° 200.
- (33) «Situación de Aragón en el contexto de las regiones europeas: clasificación regional y análisis comparativo».
- (34) «Situación de Aragón en el contexto de las regiones europeas: clasificación regional y análisis comparativo».
- (35) Los índices establecidos en el artículo 16 p.1 LOFCA y explicitados en los Presupuestos Generales del Estado de 1982 y 1983 son:
 - El 70% según la renta por habitante (último año).
 - El 20% según el índice de emigración (de los 10 últimos años).
 - El 5% según índice de desempleo (de la población activa).
 - El 5% según la superficie.
 (También se pondera el hecho insular).

ANEXO: CUADRO N°1

**ÍNDICE INTENSIDAD RELATIVA DE LOS PROBLEMAS REGIONALES.
EUROPA 12 MIEMBROS**

REGIÓN —U.a.b—	Índice	Paro	Renta
1 Extremadura (E)	31	31	32
2 Algarbe (P)	36	58 (1)	14
3 Andalucía (E)	36	33	39
4 Ilhas Adjacentes (P)	37	58 (1)	16
5 Calabria (It)	39	37	41
6 Norte (P)	41	58 (1)	25
7 Canarias (E)	41	39	44
8 Alentejo (P)	42	58 (1)	26
9 Centro (P)	43	58 (1)	29
10 Campania (It)	45	43	48
11 Murcia (E)	48	52	45
12 La Mancha (E)	48	56	42
13 Lisboa (P)	49	58 (1)	41
14 Ipirou (Gr)	48	63 (1)	33
15 Thraki (Gr)	49	63 (1)	35
16 Hison Anatolikon Egen (Gr)	49	63 (1)	36
17 Kritis (Gr)	49	63 (1)	36
18 Basilicata (It)	51	47	55
19 Peloponnison ke Ditikis Ster (Gr)	51	63 (1)	40
20 Anatolikis Makedonias (Gr)	51	63 (1)	39
21 Kentrikis Ke Ditikis Makedon (Gr)	51	63 (1)	39
22 Navarra (E)	55	51	60
23 Valencia (E)	55	57	54
24 Asturias (E)	56	60	53
25 Castilla-León	56	65	47
26 País Vasco (E)	57	44	70
27 Anatolikis Stereas Ditikis Ster (Gr)	58	63 (1)	53
28 Madrid (E)	58	43	73
29 IRLANDA	58	65	52
30 Puglia (It)	60	69	51
31 Sicilia (It)	60	74	47
32 Cataluña (E)	61	53	68
33 Aragón (E)	62	67	57
34 Northern Ireland (GB)	64	67	62
35 Baleares (E)	67	70	65
36 Lazio (It)	68	64	72
37 Abruzzi (It)	69	80	59
38 Cantabria (E)	72	86	58
39 Molise (It)	72	95	50
40 Galicia (E)	75	110	41
41 North (GB)	77	76	78
42 Languedoc-Roussillon (Fr)	82	62	103
43 Hainaut (B)	83	49	118
44 Umbria (It)	84	98	69
45 Scotland (GB)	85	87	83

REGIÓN —U.a.b—	Índice	Paro	Renta
46 Provence-Aloes-Cote d'Azur (Fr)	86	52	120
47 Wales (GB)	86	101	72
48 Rioja (E)	88	115	60
49 Nord-Pas-de-Calais (Fr)	95	65	125
50 Nord-West (GB)	95	107	83
51 Auvergne (PB)	96	84	108
52 Midi-Pyrenées (Fr)	96	91	102
53 Liege Prov. (B)	97	48	147
54 Aquitaine (Fr)	97	77	118
55 Limburg (B)	98	56	141
56 Poitou-Charentes (Fr)	98	83	113
57 Basse Normandie (Fr)	100	87	114
58 Limburg (PB)	102	84	121
59 Bretagne (Fr)	102	107	98
60 Picardie (Fr)	103	75	131
61 Luxembourg (B)	104	95	114
62 Marce (It)	105	143	69
63 Veneto (It)	105	135	76
64 Toscana (It)	105	131	80
65 Yorkshire Umberside (GB)	105	131	80
66 Namur Prov. (B)	107	91	124
67 Oost-Vlaanderen (B)	107	79	136
68 Pays de la Loire (Fr)	108	98	118
69 Liguria (It)	109	121	97
70 West-Vlaanderen (B)	111	80	142
71 Emilia-Romagna (It)	111	131	92
72 Corse (It)	112	135	89
73 Champagne Ardenne (Fr)	114	86	142
74 South-West (GB)	114	152	77
75 West Midlands (GB)	114	143	85
76 Haute-Normandie (Fr)	115	74	156
77 Borgogne (Fr)	115	105	125
78 Piemonte (It)	116	139	95
79 Rhone-Alpes (Fr)	117	93	142
80 Lorraine (Fr)	117	105	129
81 Vest for Storebaelt (Dk)	119	76	163
82 Frachte-Compte (Fr)	119	98	139
83 Saardland (RFA)	119	96	143
84 Oost-for-Storebaelt (Dk)	120	80	161
85 Brabant (B)	125	75	175
86 East Anglia (GB)	125	175	75
87 East Midlands (GB)	125	168	160
88 Centre (Fr)	127	124	130
89 Noord Brabant (PB)	128	124	133
90 Friesland (PB)	128	147	110
91 Lombardia (It)	128	157	99
92 Antwerpen Prov. (B)	133	81	186
93 Limousin (Fr)	133	163	102
94 Unterfranken (RFA)	135	135	135

REGIÓN —U.a.b—	Índice	Paro	Renta
95 Drenthe (PB)	136	152	120
96 Oberpfalz (RFA)	137	152	123
97 Gelderland (PB)	138	157	119
98 Friuli-Venezia-Giulia (It)	141	197	85
99 Overijssel (PB)	144	163	125
100 Braunschwig (RFA)	146	147	145
101 Storkovenbarn (Dk)	147	96	199
102 Ile de France (Fr)	148	95	201
103 Zeeland (PB)	148	143	153
104 Alsace (Fr)	153	168	138
105 Zuid-Holland (PB)	153	147	160
106 Schwaben (RFA)	153	157	149
107 Wesser-Ems (RFA)	155	175	135
108 Schleswing-Hosteim (RFA)	155	175	135
109 Trier (RFA)	155	189	121
110 South East (GB)	155	215	96
111 Arnsberg (RFA)	156	163	149
112 Noord-Holland (PB)	164	168	160
113 Berlin West (RFA)	164	139	190
114 Muenster (RFA)	165	181	149
115 Duesseldorf (RFA)	167	152	182
116 Trentino-Alto-Adige (It)	167	248	86
117 Luenenburg (RFA)	169	225	114
118 Rheinessen-Pflaz (RFA)	169	175	163
119 Valle d'Aosta (It)	171	215	127
120 Niederbayern (RFA)	173	225	112
121 Koeln (RFA)	174	189	159
122 Hannover (RFA)	179	197	162
123 Koblenz (RFA)	183	236	130
124 Mittelfranken (RFA)	184	197	172
125 Kassel (RFA)	187	248	126
126 Utrecht (PB)	190	236	145
127 Bremen (RFA)	190	168	213
128 Detmold (RFA)	196	248	144
129 Oberbranken (RFA)	198	248	148
130 Hamburg (RFA)	205	143	268
131 Freiburg (RFA)	206	262	150
132 Darmstad (RFA)	207	236	179
133 Tuebingen (RFA)	210	262	158
134 Groningen (RFA)	210	91	330
135 Oberbayern (RFA)	210	248	179
136 Karlsruhe (RFA)	230	278	182
137 LUXEMBOURG	233	315	152
138 Stuttgar (RFA)	260	337	183
MEDIA CEE 12 MIEMBROS	100	100	100

(1) Índice nacional por carencia de estadísticas regionales.
(2) Se utiliza la división territorial comunitaria de Unidades Administrativas de Base (U.a.b)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de:

- Eurostat 1981 y 1983
- I Rapport sur les régions. 1981.
- Banco de Bilbao. 1979.
- W. Molle. «Disparidades regionales en el ámbito de la CEE», R.E.R. n° 6. 1980.

**El artículo 48,4 del TCEE
y los empleos en la administración
de las Comunidades Autónomas.**

Albert Galinsoga Jordá

1. CARÁCTER Y TIPOLOGÍA DEL ARTÍCULO 48,4 DEL TCEE

Los artículos 48 a 51 del Tratado de Roma regulan, como es sabido, la libre circulación de los trabajadores en el seno de la Comunidad. Pieza clave de dicho sistema normativo es el propio artículo 48, que encabeza el capítulo y enuncia el contenido de la libertad de circulación, sometiéndola únicamente a dos excepciones:

a) La llamada «reserva de orden público», que permite a los Estados miembros exceptuar de los beneficios del principio de libre circulación e igualdad de trato a aquellos nacionales de otros Estados miembros cuyas características o comportamiento personal puedan suponer una amenaza para el orden público, la seguridad pública o la sanidad pública, y

b) La cláusula del párrafo 4 del mismo artículo que declara: «Las disposiciones del presente artículo no son aplicables a los empleos en la administración pública».

Ambas disposiciones pueden ser calificadas como «reservas de soberanía», por cuanto reúnen las siguientes características comunes:

- Constituyen reglas de excepción a las disposiciones generales del Tratado.
- A diferencia de otras disposiciones de excepción recogidas en el texto del Tratado, tienen carácter permanente.

- Su invocación por parte de los Estados miembros no está sometida a autorización previa ni a comunicación inmediata a las instituciones comunitarias, quedando únicamente la posibilidad de control jurisdiccional posterior.

- La excepción sólo está justificada por razones de carácter no económico y que afectan la «soberanía retenida» (1) por los Estados miembros.

Sin embargo, y pese a pertenecer a la misma categoría genérica, la cláusula del artículo 48,4 se distingue de la «reserva de orden público» enunciada en el párrafo 3 del mismo por su carácter de excepción «ratione materiae» a la regla general enunciada por éste.

En efecto, puesto que la excepción justificada por razones de orden público, seguridad pública y sanidad pública exige para su aplicación tras la Directiva del Consejo n° 64/221 de 25 de febrero de 1964 (2) fundamentarse en el «comportamiento personal» del ciudadano de otro Estado miembro excluido de los beneficios de la libre circulación e igualdad de trato.

Por el contrario, y frente a esta excepción «ratione personae», el párrafo 4 del artículo 48 tiene por virtud constituir una norma derogatoria para todo un sector de actividad, que queda de este modo, excluido del ámbito de aplicación material del Tratado.

2. EL CONCEPTO DE «ADMINISTRACIÓN PÚBLICA».

La escueta redacción del párrafo 4 del artículo 48 no permite delimitar «a priori» la amplitud de la excepción que contiene. Como se ha señalado en otros casos, tampoco en éste el Tratado ofrece una referencia a un concepto comunitario de «administración pública» (3).

Frente a esta indeterminación, es de observar que el derecho interno de algunos Estados miembros, como Francia, Bélgica o la República Federal de Alemania exigían como regla general el requisito de nacionalidad para el acceso a los empleos públicos. Druesne cita en este sentido y en el caso de Francia el acceso a funcionario titular, los empleos municipales, incluso el acceso a determinadas empresas públicas, como la Sociedad Nacional de Ferrocarriles, Electricidad y Gas de Francia, el Ente autónomo de los transportes parisinos, etc. (4). Respecto a Bélgica el precepto es de rango constitucional, al señalar el artículo 6º del Texto Fundamental en su párrafo 2: «Los belgas son iguales delante de la ley; sólo ellos son admisibles en los empleos civiles y militares, salvo las excepciones que pueden establecerse por la ley para los casos particulares».

Las distintas concepciones y, consecuentemente, las divergencias entre los derechos internos de los Estados miembros constituían un obstáculo de consideración respecto de la aplicación de la reserva del artículo 48,4 de una manera compatible con los objetivos liberalizadores del Tratado y más si tenemos en cuenta, como señala O'Keeffe, que a diferencia de la reserva de orden público, que únicamente puede ser invocada frente a un número relativamente reducido de personas, la reserva de soberanía relativa a los empleos en la administración pública permite una invocación potencial ante todos los trabajadores emigrantes (5).

Pese a estas consideraciones y a diferencia de la reserva de orden público, que fue objeto de la Directiva del Consejo nº 64/221, anteriormente mencionada, la cláusula del artículo 48,4 registró un nulo desarrollo normativo por parte de las instituciones comunitarias. Este hecho mantuvo las divergencias doctrinales y prácticas respecto de la amplitud que permitía la excepción, puesto que hasta la Sentencia recaída en el asunto SOTGIU los únicos textos de referencia tenían un carácter poco esclarecedor. Siguiendo un orden cronológico cabe citar en primer lugar el reglamento del Consejo nº 1612/68 de 15 de octubre de 1968 (6), cuyo artículo 8º a tenor de los motivos que inspiran la excepción del artículo 48,4 permite la exclusión de trabajadores extranjeros de la participación en la gestión de organismos de derecho público y del ejercicio de una función de derecho público.

Un segundo texto comunitario lo constituye la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de enero de 1972 sobre la definición de las nociones de «administración pública» y «autoridad pública» (7). El órgano asambleario de la Comunidad se limitaba en esa ocasión a señalar que «el objetivo del párrafo 4 del artículo 48 es esencialmente permitir a los Estados miembros reservar a sus nacionales el ejercicio efectivo de la autoridad pública» (8).

Ambos textos presentan serias limitaciones respecto del método de interpretación y el contenido de la reserva, ya que el primero constituye una aplicación particular de la excepción en el ámbito de los derechos sindicales de los trabajadores comunitarios. Respecto del segundo, su insuficiencia viene determinada por su ambigüedad, puesto que el párrafo citado viene precedido por otro que proclama: «El artículo 48, párrafo 4, puede ser aplicado a todo empleo considerado por un Estado

miembro como concerniente a su administración pública, cualquiera que sea el contenido de las actividades efectuadas en el marco de dicho empleo» (9).

Así, por una parte el Parlamento declara que el contenido de la excepción viene determinado por el criterio subjetivo de cada uno de los Estados miembros independientemente de las funciones que constituyan su objeto, declarando, sin embargo, y por lo tanto, restringiendo el ámbito de aplicación de la reserva, que su finalidad debe referirse al ejercicio efectivo de la autoridad pública. Esta precisión obedece a un acercamiento interpretativo a la noción de «autoridad pública» que es considerada como la réplica de la reserva del artículo 48,4 en materia de establecimiento y que está contenida en el artículo 55,1.

La contradicción se resuelve en el texto de la Resolución con una llamada a los Estados miembros para que limiten la invocación y aplicación de la reserva a aquellos empleos que impliquen el ejercicio efectivo de esa autoridad (10).

Otros puntos de referencia para la delimitación del método de interpretación de la cláusula derogatoria los constituían por una parte, el artículo 13 de la Convención Europea sobre establecimiento de 13 de diciembre de 1955, ratificada por todos los Estados miembros con la excepción de Francia, que, sin embargo es signataria, y la posibilidad de restringir su amplitud, por otra parte, al tomar como referencia la reserva paralela del artículo 55,1 basada en el concepto de «autoridad pública».

Respecto de la Convención Europea, su mayor inconveniente radica en escapar al derecho comunitario, aunque haya una casi total coincidencia entre las partes, su espíritu encaja en el tradicional respeto del Derecho Internacional por la soberanía de los Estados. Es por ello que si bien el artículo 13 de dicha Convención establece: «Toda Parte Contratante puede reservar a sus nacionales las funciones públicas y las actividades concernientes a la seguridad o a la defensa nacionales, o subordinar su ejercicio por ciudadanos extranjeros a condiciones especiales» en términos muy similares a los del texto del artículo 48,4, la Sección I del Protocolo anexo a la Convención declara que la definición de la noción «funciones públicas» quedará determinada a través de los respectivos «criterios nacionales». Esta precisión concuerda con la idea de una soberanía indivisible del Estado, que si bien resulta discutible en el ámbito del Derecho Internacional, no puede admitirse en el ámbito específico del derecho comunitario europeo, como ha señalado Pescatore, puesto que los Estados miembros de la Comunidad han efectuado una transferencia de competencias soberanas en favor de la Comunidad (11).

También por medio del acercamiento a la noción de autoridad pública del artículo 55,1 era permisible tener en cuenta los trabajos preparatorios y más concretamente la propuesta francesa de 3 de enero de 1957 que está en el origen de la reserva del artículo 55,1 y cuyo tenor era el siguiente: «Se exceptúan de la aplicación de las disposiciones del presente artículo las actividades pudiendo comportar el ejercicio, aun ocasional, de una función o de una carga pública, o aquellas inherentes a la ejecución de un servicio público, así como las asociaciones con fines no lucrativos de derecho público o privado, que quedan sometidas a las legislaciones nacionales» (12).

La propuesta condujo a un acuerdo del Comité de Jefes de Delegación para exceptuar de la aplicación del derecho de establecimiento las actividades ejercidas por los funcionarios del Estado y los poderes públicos que le están subordinados, así como las de los abogados y de las personas investidas de una carga pública. Esta última referencia, al concretarse en el artículo 55,1 en la noción de «ejercicio, aun a título ocasional de la autoridad pública» restringió el ámbito de la excepción contenida en la propuesta inicial francesa.

3. LA CONCEPCIÓN INSTITUCIONAL Y LA CONCEPCIÓN FUNCIONAL

A la vista de estos elementos, no tan sólo se planteaba la cuestión relativa a la amplitud y contenido de la reserva de soberanía contenida en el artículo 48,4, sino también respecto del método a seguir para delimitar su ámbito de aplicación. El problema del método presenta una gran trascendencia práctica, puesto que tanto la posibilidad de dejar a «criterios nacionales «como la de proceder a un acercamiento «comunitario» de la noción ofrecen inconvenientes diversos». Siguiendo a Druesne (13) podemos hablar de una concepción institucional y de una concepción funcional.

La primera parte del presupuesto de que el Tratado deja a los Estados miembros en completa libertad para organizar su administración según sus propios criterios, no perteneciendo dicho ámbito de competencias a la esfera del derecho comunitario. Así, aún admitiendo que la noción pueda ser comunitaria, para determinar su contenido y condición de aplicación el derecho comunitario debe remitir al orden jurídico interno de cada Estado miembro. Se llega de este modo, a una última remisión a las estructuras administrativas que serían susceptibles de abarcar no sólo las distintas administraciones del Estado, sino todas aquellas entidades, sea cual sea su función, que presentan una intervención estatal, incluyendo a las empresas públicas constituidas en régimen de derecho privado.

De este modo, y en ausencia de textos comunitarios de armonización, la excepción recibiría una interpretación desigual puesto que, como se ha señalado, el concepto alemán de «Beamte» no coincide con el francés de «Fonctionnaire» ni ambos con el británico de «Public servant» (14).

Por el contrario, la concepción funcional se fundamenta en el carácter comunitario de la noción, por lo que corresponde a las instituciones de la Comunidad el determinar su interpretación y alcance. Así, aun partiendo de la diversidad que presentan las distintas concepciones de la administración pública en los Estados miembros y de la imposibilidad material de llegar a una delimitación de la noción a través del método de armonización de legislaciones, puesto que la materia escapa del ámbito de aplicación del tratado y los Estados se muestran demasiado celosos de su soberanía para el establecimiento de unos criterios comunes, la única posibilidad de dar un contenido a la noción que sea coherente con el carácter unitario y homogéneo del derecho comunitario viene proporcionada por una interpretación funcional. Esta debe producirse en orden a las actividades protegidas por la excepción, siendo el eje central de esta concepción el establecimiento de un criterio comunitario respecto de las funciones y atribuciones que corresponden al agente o empleado, cuyo puesto se quiere reservar.

4. LA SENTENCIA «SOTGIU».

La división entre los comentaristas del Tratado (15) unida a la falta de iniciativa, anteriormente señalada, de los órganos comunitarios y la ambigüedad o escaso valor aclaratorio de los textos mencionados, puso en manos del Tribunal de Justicia los problemas de interpretación de la reserva del artículo 48,4 al ser planteado ante su jurisdicción el recurso prejudicial que oponía al ciudadano italiano Giovanni Maria Sotgiu y al Servicio Nacional de Correos de Alemania Federal.

Las conclusiones del Abogado General Mayras, fundamentadas en los argumentos sustentados por la Comisión y apoyando la filosofía de fondo expuesta por el

demandante en el pleito principal, pusieron de relieve la necesidad de adoptar la concepción funcional.

El Abogado General sostiene en sus mencionadas conclusiones que aun permaneciendo soberanos los Estados miembros para organizar la administración pública según sus conveniencias, en aquellos ámbitos en que han transferido sus competencias a la Comunidad la primacía, el efecto directo y la necesidad de una aplicación uniforme del derecho comunitario no pueden acomodarse a criterios de interpretación que permitirían a cada uno de los Estados miembros alterar, es decir, extender o restringir el alcance de las normas comunitarias (16).

Este razonamiento tiene su apoyo en la jurisprudencia del Tribunal, y más concretamente en el ámbito de la libre circulación de trabajadores en la Sentencia recaída en el asunto «Ugliola», nº 15/69 relativo a la toma de consideración a efectos de antigüedad laboral del periodo de prestación del servicio militar (17).

Una vez descartada la concepción institucional, Mayras se apoya en una respuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica ante su Parlamento nacional, por la cual dicho Gobierno entendía que la noción «administración pública», en el párrafo 4 del artículo 48 del TCEE «implica el poder directamente ejercido por el Estado», descartando su aplicación a las empresas públicas con carácter comercial, industrial o financiero, así como a los organismos privados encargados de la gestión de un servicio público (18).

Profundizando hacia la concreción de un criterio comunitario, el Abogado General propone al Tribunal un método de sucesivos acercamientos para una delimitación final del alcance de la reserva. El primero toma como referencia la noción de «autoridad pública» contenida en el artículo 55.1. Para Mayras «las dos cláusulas de excepción proceden de motivos análogos» (19), puesto que la noción de «administración pública» se remite a los dominios caracterizados por la inherencia del poder público, tales como la administración de justicia, la función de policía, la defensa, la capacidad de determinar y recaudar los impuestos, etc. Sin embargo, estos contornos de la administración clásica, si bien pueden ser claramente diferenciados de aquellas intervenciones del Estado contemporáneo en la vida económica, caracterizadas por la prestación de servicios a la población, tanto de carácter comercial como industrial, presentan zonas intermedias en las que se combinan características de las dos esferas. Estas zonas que Mayras califica de «zona grises», presentan dificultades respecto de la validez de invocación de la reserva.

Tras rechazar una solución derivada del carácter público o privado del vínculo jurídico entre el titular y el Estado, destacando la irrelevancia a efectos del derecho comunitario de la condición de funcionario o no del agente, el Abogado General abre una línea de interpretación fundamentada en la concepción funcional, considerada como la única posible: «la excepción sólo será oponible frente aquellos empleos que supongan para el titular un poder de decisión frente a los particulares o si su actividad afecta a los intereses nacionales y en primer lugar, aquéllos relativos a la seguridad interior o exterior del Estado» (20).

La Sentencia del Tribunal, si bien sigue las líneas generales de las conclusiones de su Abogado General, se mantiene en términos más escuetos. Así, puede decirse que el fallo se decanta claramente hacia la concepción funcional cuando declara que es indiferente el carácter público o privado del vínculo del titular con el Estado, o cuando adopta el paralelismo con el artículo 55,1, y más concretamente con la noción de «autoridad pública» en él contenida, en su Considerando 4, párrafo segundo al declarar que «los intereses que ésta (la cláusula de excepción) permite proteger a

los Estados miembros quedan satisfechos por la posibilidad de restringir la admisión de ciudadanos extranjeros a ciertas actividades en la administración pública» (21). El acercamiento a la noción de «autoridad pública» en el contexto comunitario destaca de la expresión «ciertas actividades» según la fórmula adoptada por el artículo 55,1, frente a la más amplia «profesiones» que sería el equivalente a los «empleos» del artículo 48,4.

Dado el carácter de la discriminación discutida en el pleito principal, que afectaba a las condiciones de trabajo del Sr. Sotgiu, el Tribunal, presumiblemente huyendo de lo que se ha denominado «legislación jurisdiccional», evitó pronunciarse con más detalle sobre el ámbito y las condiciones de aplicación del artículo 48,4, limitándose a señalar que la propia admisión del Sr. Sotgiu en el empleo descartaba la validez de la invocación de la cláusula con efectos discriminatorios (22).

Esta última consideración del Tribunal, recogida en cuanto argumentación respecto del caso concreto en el 4º Motivo de la Sentencia y formulada como regla general en el sexto, establece que la excepción es oponible exclusivamente respecto del acceso al empleo, lo que ha llevado a Fresa a la dudosa conclusión de que esta interpretación limita en el tiempo la invocación de la reserva por parte de los Estados miembros (23).

5. EL ASUNTO 149/79 (COMISIÓN C. BÉLGICA).

La ausencia de desarrollo legislativo respecto de la aplicación de la reserva del artículo 48,4 siguió caracterizando la interpretación de esta disposición. Sólo cabe registrar en este sentido una Declaración del Consejo (24) relativa a las profesiones médicas y adoptada junto con las Directivas de reconocimiento mutuo de diplomas y de coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que en los distintos Estados miembros conciernen al ejercicio de estas profesiones. La Declaración recoge el acuerdo de los Estados miembros respecto al libre acceso del ejercicio de la medicina por parte de nacionales de otros Estados miembros en los hospitales públicos, aún en el caso de que ello suponga la condición de agente del titular, excluyendo únicamente «la actividad de médico hospitalario ejercida en el marco de un puesto de dirección o participando, aún a título ocasional, en el ejercicio de la autoridad pública». El contenido de esta Declaración ha sido extendido según Druesne (25) a otras profesiones médicas o para-médicas por medio de sendas declaraciones no publicadas refiriéndose a la adoptada en 1975 (26).

Fuera de este ámbito, puede decirse que la situación relativa a la interpretación del artículo 48,4 permaneció en los términos de relativismo en que quedó tras el fallo en el asunto Sotgiu. Es así que tras una larga discrepancia de la Comisión respecto de la exigencia de la nacionalidad belga en la convocatoria de una serie de empleos en las Sociedades Nacionales de Ferrocarriles y en los Ayuntamientos de Bruselas y Auderghem y ante la respuesta insatisfactoria del Gobierno Belga a sus requerimientos, la Comisión introdujo por la vía regulada por el artículo 169 del Tratado un recurso ante el Tribunal el 28 de setiembre de 1979 por el que se solicitaba que éste declarase el incumplimiento de Bélgica.

La solución del litigio se produjo en dos Sentencias. La primera, de 17 de diciembre de 1980 y carácter interlocutorio, sentaba las bases para la delimitación comunitaria del alcance de la reserva, invitando a las partes a proporcionar al Tribunal

los elementos de hecho y descripciones de los puestos necesarios para la definitiva resolución del litigio, en caso de persistir el desacuerdo entre ellas.

Los motivos de esta Sentencia constituyen hasta el momento el texto más conciso y definitivo para la interpretación de la reserva. Así el décimo Considerando declara que «esta disposición sitúa fuera del ámbito de aplicación de los tres primeros párrafos de éste mismo artículo un conjunto de *empleos que comportan una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras colectividades públicas*. Tales empleos suponen, en efecto, por parte de sus titulares, la existencia de una relación particular de solidaridad para con el Estado, así como la reciprocidad de derechos y deberes que son el fundamento del vínculo de nacionalidad» (27).

La adopción plena de la concepción funcional se hace patente y a la vez justificada en el siguiente motivo de la Sentencia, cuando el Tribunal dice: «En los diversos Estados miembros, el poder público ha asumido responsabilidades de carácter económico y social, o participa en actividades que no son asimilables a las funciones típicas de la administración pública, que pertenecen contrariamente, en razón de su naturaleza, al dominio de aplicación del Tratado» (28). El rechazo de la concepción institucional, cuya consecuencia más negativa hubiera sido la de sustraer de la aplicación de los principios del Tratado un número considerable de empleos y crear desigualdades a tenor de las disparidades que caracterizan la organización del Estado y de ciertos sectores de la vida económica, implica, sin embargo, dificultades para los casos concretos. En efecto, la ausencia de una regla empírica enunciada en la Sentencia, obliga al Tribunal, tal como ha sido notado por O'Keeffe (29), a un análisis caso por caso. Es por ello que el fallo conmina a las partes a presentar sus informes antes del 1 de julio de 1981 a fin de dar una solución definitiva al pleito.

6. EL «PRINCIPIO DE LA CARRERA».

Un argumento del Gobierno belga y sostenido asimismo por el de Francia merece ser destacado por su novedad y trascendencia posterior. Dichos gobiernos postulaban por la legitimidad de la exclusión de súbditos extranjeros de aquellos empleos que, si bien inicialmente no supusieran un ejercicio efectivo del poder público, al estar regidos por un sistema normativo de carácter estatutario y suponerse normalmente a sus titulares una «vocación de carrera», puedan comportar en categorías superiores un ejercicio efectivo de la autoridad pública. Los Gobiernos alemán y británico, también intervinientes en el pleito, reforzaban el argumento señalando que las funciones y responsabilidades de las que está investido un empleado público pueden modificarse no sólo en caso de promoción de éste, sino también merced a la reestructuración de dicho servicio o al traslado del titular a otro distinto de similar categoría.

El Tribunal recoge parcialmente este razonamiento al señalar en el Considerando 21 de su Sentencia que la reserva del artículo 48,4 permite a los Estados miembros restringir el acceso a los ciudadanos de otros Estados de la Comunidad para aquellos empleos en la administración pública que comporten el ejercicio del poder público o la salvaguardia de los intereses generales del Estado en el interior de una misma carrera, servicio o cuadro organizativo (30).

Fue, sin embargo, refutada la alegación del Gobierno Federal según la cual al

excluir a ciudadanos de otros Estados miembros de ciertas medidas de promoción o cambios en la organización de los servicios se producía una medida contraria al principio de no-discriminación, proponiendo que una exclusión general no atacaba este principio. La Sentencia declara, amparándose en la constante doctrina jurisprudencial de la interpretación restrictiva de las cláusulas de excepción y en el principio de proporcionalidad que debe seguirse en su aplicación, que la exclusión total de dichos ciudadanos extranjeros va más allá de lo necesario para asegurar el bien protegido por la reserva (31).

7. LA SENTENCIA DE 26 DE MAYO DE 1982

Si el Tribunal procedía a una delimitación del objetivo y el alcance de la reserva en su primera Sentencia, el asunto, como se ha indicado, no quedó zanjado. Al término del plazo otorgado a las partes para que suministraran sus informes tras reexaminar sus posiciones a la luz de los criterios establecidos por la primera Sentencia, el órgano jurisdiccional esperaba un cierto acuerdo entre éstas, pero transcurrida también sin resultados una prórroga de tres meses, el Tribunal tuvo que entrar en los aspectos concretos del asunto. El fallo, producido el 26 de mayo de 1982 declaró el incumplimiento parcial de Bélgica respecto de las obligaciones contraídas por el Tratado.

Presenta, sin embargo, un cierto interés el examen de un nuevo argumento alegado por Bélgica respecto de los empleos convocados por las sociedades nacionales de ferrocarriles, puesto que éstos contaban con la total oposición de la Comisión respecto de la validez de la exigencia de la nacionalidad. La base del razonamiento belga estribaba en la posibilidad de militarización del personal de ferrocarriles en caso de guerra o crisis grave de la seguridad del Estado. Dicha hipótesis, declara el Tribunal, escapa al marco normativo del artículo 48,4. La Sentencia recoge en su Considerando 10º la réplica de la Comisión que indicando la nota de excepcionalidad del supuesto y la posibilidad de reemplazar a dichos agentes en caso de producirse una situación de las características mencionadas, recordaba que el artículo 48,3 era el instrumento normativo preciso para exceptuar por razones de seguridad pública la normal aplicación de las reglas generales relativas a la libre circulación de trabajadores (32).

El fallo recoge también las posiciones de la Comisión respecto del conjunto de empleos cuya convocatoria con requisito de la nacionalidad belga motivaron el litigio. Así, el Tribunal declara que la cláusula de excepción del artículo 48,4 es únicamente invocable frente a los de Arquitecto de las Administraciones locales de Bruselas y Auderghem y los de Controlador Jefe de la Oficina Técnica, Controlador de Obras, Controlador Principal y Vigilante nocturno del Ayuntamiento de Bruselas, quedando fuera de su ámbito de aplicación plazas como las de enfermera y puericultora, celador, ayudante de jardinero, y electricista de las administraciones municipales mencionadas, así como el conjunto de puestos cualificados y semi-cualificados tales como conductor, instalador de vías, guardagujas, etc. de las Sociedades de ferrocarriles de SNCB y SNCV.

8. ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE LOS EMPLEOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL SUPUESTO DEL INGRESO DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA.

El previsible ingreso de España en la Comunidad Europea comportaría, según las modalidades establecidas en el Tratado sobre las condiciones de adhesión, la aplicación en nuestro ordenamiento interno del derecho comunitario y, por lo tanto, del artículo 48,4. Hay que señalar al respecto que en anteriores incorporaciones de nuevos Estados miembros a la Comunidad esta norma no ha sufrido ningún tipo de modalidad de adaptación específica.

Tras esta precisión, cabe señalar que en nuestro ordenamiento interno la Constitución Española atribuye al Estado con la nota de exclusividad la competencia para establecer «las bases del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas», así como las bases del «régimen estatutario de sus funcionarios» por su artículo 149, 1, 18º. En este sentido la atribución de dicha competencia estatal deberá garantizar un tratamiento común a los administrados en todo el territorio español.

La situación actual de dicha normativa básica está caracterizada por su condición fragmentaria y preconstitucional. En dichas circunstancias y en ausencia de desarrollo normativo por parte del Estado de su competencia, las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos les atribuyan capacidad legislativa para establecer normas específicas respecto de la función pública deben respetar, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 26 de julio de 1982 (33), «los principios y normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios tal y como puedan racionalmente deducirse del ordenamiento estatal vigente», precisando que dichos principios y normas básicas no necesariamente deben ser deducidos de las disposiciones relativas a los funcionarios de la Administración del Estado, sino que también puede hacerse de las relativas a funcionarios de otras Administraciones públicas.

Ello significa respecto del criterio general para la aplicación del artículo 48,4 que los límites básicos serán establecidos por el Estado. Sin embargo, nada impide a una Comunidad Autónoma, como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 8 de febrero de 1982 resolviendo el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Generalitat de Catalunya 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre la función pública (34), refiriéndose a la Generalitat de Catalunya, «establecer a su vez, con el rango que estime adecuado, los principios de su propia especificidad» (35).

Esta capacidad normativa puede tener ciertas consecuencias desde la óptica del «principio de la carrera», puesto que el Tribunal Constitucional consideró en la primera de las Sentencias citadas recaída en el conflicto positivo de competencia nº 25/1982 promovido por el Gobierno de la Nación frente al Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya respecto del Decreto de este último nº 346/1981, de 10 de septiembre, por el que se determinan las funciones a realizar por el personal con categoría de administrativo y se amplía la escala de puestos de trabajo de la Generalitat, que la Comunidad Autónoma «goza, sin duda, de un margen con cierta amplitud para determinar las referidas funciones sin apartarse de las bases contenidas en la legislación vigente» (36). La Sentencia reconoce a la Generalitat la capacidad para crear categorías de funcionarios al servicio de su Administración, así como la competencia para determinar las funciones que corresponden a cada una de dichas categorías, siempre que las referidas funciones equivalgan, o sean homologables, en sus líneas generales, con las atribuidas a Cuerpos o categorías análogas de funcio-

narios de la Administración del Estado o de las Corporaciones locales. El Tribunal aclara, lo que es de especial importancia para la invocación del «principio de la carrera», que «tales funciones no tienen por qué ser necesarias y exclusivamente idénticas a las atribuidas a dichos Cuerpos o categorías similares» (37).

La especificidad de las normas para la estructuración de las plantillas de las Administraciones de las Comunidades Autónomas puede permitir diferencias respecto de la validez de la exclusión de extranjeros protegidos por el derecho comunitario. Pero, éste no es el único ámbito de incidencia particular respecto del artículo 48,4 que presentan las Comunidades Autónomas. En efecto, otras esferas como la contratación en régimen administrativo de personal a su servicio o la incidencia del ejercicio de sus competencias respecto de la Función Pública Local, cuyo ejemplo nos lo proporciona la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de octubre de 1983 (38) recaída en el conflicto de competencia entre el Gobierno Vasco y la Administración Central del Estado y por la que el tribunal declara como competencia del Gobierno Autónomo la relativa a la reglamentación de la publicación de la convocatoria y de la composición de los tribunales, punto éste de especial interés para el acceso a la función pública, puesto que, si bien debe garantizarse la objetividad de criterios y la preparación técnica de sus miembros, ambos requisitos no implican una fórmula única para todo el Estado respecto de su composición.

Otro aspecto que finalmente puede merecer una cierta atención es el que afecta a aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con una lengua propia que tiene carácter co-oficial con el castellano. En estos casos cabe considerar que con carácter general la exigencia de su conocimiento no puede establecerse como «conditio sine qua non» para el acceso a la plaza convocada, puesto que el artículo 23,2 de la Constitución podría verse vulnerado, pero lo que sí puede y suele considerarse es dicho conocimiento como un mérito de carácter preferente, lo que en situación inversa a la prevista por el artículo 48,4 podría suponer para aquellos empleos que no reunieran las características de comportar «una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras colectividades públicas» una cierta facilidad para los ciudadanos extranjeros de nacionalidades históricas como los de la Cataluña Norte o los del País Vasco francés o en el más hipotético ingreso de España y Portugal, de las regiones portuguesas fronterizas con Galicia, para acceder a plazas en la Administración de estas Comunidades Autónomas frente a otros ciudadanos de nacionalidad española que no posean dicho mérito.

- (1) El concepto «soberanía retenida» relativo a aquellas competencias que conservan los Estados miembros y que pueden justificar una derogación de las reglas generales del Tratado, tiene un soporte jurisprudencial y muy especialmente en las Sentencias del Tribunal de Justicia de 28.10.75, asunto n° 36/75, Rec. 1975, pág. 1230; de 20.5.76, asunto n° 104/75, Rec. 1976, pág. 638; de 16.11.77, asunto n° 13/77, Rec. 1977, pág. 2147; de 28.3.79, asunto n° 175/78, Rec. 1979, pág. 1135; de 14.12.79, asunto n° 34/79, Rec. 3813 y de 18.3.80, asunto n° 52/79, Rec. 1980, pág. 857 entre otras. También PESCATORE alude, refiriéndose al mismo concepto a una «soberanía residual» en *L'apport du droit communautaire au Droit International Public*, Cah. Dr. Eu., 1970, n° 5, pág. 507.
- Existen, sin embargo, dos Sentencias relativas al artículo 36, —la reserva de soberanía que afecta a la libre circulación de mercancías—, que limitan la amplitud de la competencia estatal retenida al señalar que este artículo no comporta una exclusividad de la misma. Son concretamente las de 15.2.76, asunto n° 35/76, Rec. 1976, pág. 1886 y de 5.10.77 asunto n° 5/77, Rec. 1977, pág. 1576.
- (2) J.O. 1964, pág. 850.
- (3) DRUESNE, Gérard; *La liberté de circulation des personnes dans la CEE et les «emplois dans l'administration publique» (sur un arrêt du 17 décembre 1980 de la Cour de Justice des Communautés européennes)*, Rev. Tr. Dr. Eu., 1981, n° 2, pág. 289.
- (4) *Ibid.*, pág. 292 y ss.
- (5) O'KEEFFE, David; *Practical difficulties in the application of Article 48 of the EEC Treaty*, CML Rev., Vol. 19, n° 1, 1982, pág. 53.
- (6) JO. 1968, n° L 257 pág. 13.
- (7) JONC 10, de 5 de febrero de 1972, pág. 4.
- (8) *Ibid.*
- (9) *Ibid.*
- (10) El Abogado General MAYRAS señala en sus conclusiones en el asunto n° 152/73 la contradicción señalada; Rec. 1794, pág. 170.
- (11) PESCATORE, *op. cit.*, pág. 508 y ss.
- (12) Tomamos la cita de las conclusiones del Abogado General MAYRAS en el asunto n° 149/79, Rec. 1980, pág. 3915. La última frase de la propuesta inspiró el segundo párrafo del artículo 58 in fine, que tiene por virtud excluir del ámbito de aplicación del Tratado las sociedades que no persigan fines lucrativos.
- (13) DRUESNE, *op. cit.*, pág. 289.
- (14) O'KEEFFE, *op. cit.*, pág. 57.
- (15) Desde la posición «institucional» podemos citar a LEVI SANDRI, en *Commentario CEE*, vol. 1, pág. 391 y a EVERLING ULRICH, citado por el Abogado General MAYRAS en sus conclusiones al asunto n° 149/79, Rec. 1980, pág. 3912. Mientras que LOUIS, Jean Victor, recoge como apoyo de su afirmación en la línea «funcional» las opiniones de la Comisión y del Comité Económico y Social y cita la respuesta parlamentaria del Ministro belga de Asuntos Exteriores (infra), que también recoge MAYRAS en sus conclusiones, (Rec. 1980, pág. 3912). La opinión de LOUIS la tomamos de su colaboración en *Le Droit de la CEE*, de MEGRET, Jacques, et. alt. Vol. III, Bruselas, 1971, pág. 6.
- (16) Conclusiones en el asunto n° 152/73, Rec. 1974, pág. 169.
- (17) Sentencia de 15.10.69, asunto n° 15/69, Rec. 1969, pág. 363. Vid. especialmente el Considerando 5°, pág. 369.
- (18) MAYRAS toma la cita de LOUIS, *op. cit.* pág. 6.
- (19) Conclusiones en el asunto n° 152/73, Rec. 1974, pág. 170.
- (20) *Ibid.* pág. 172.
- (21) Rec. 1974, pág. 162.
- (22) *Ibid.*, pág. 163.
- (23) FRESIA, Alain; *La libre circulation des personnes et le principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, RMC, n° 191, 1975, pág. 561.
- (24) *JOCE*, C 146, de 1 de julio de 1975, pág. 1.
- (25) DRUESNE, *op. cit.* pág. 298.
- (26) Concretamente para las enfermeras responsables de cuidados generales, dentistas, veterinarios y comadronas.
- (27) Rec. 1980, pág. 3900. (El subrayado es nuestro).
- (28) *Ibid.*
- (29) O'KEEFFE, *op. cit.*, pág. 56.
- (30) Rec. 1980, pág. 3904.
- (31) *Ibid.*
- (32) Rec. 1982, pág. 1852. El argumento de la Comisión fue plantado en las observaciones de las partes, *Ibid.*, pág. 1849.

- (33) Sentencia 54/1982 (BOE de 18 de agosto de 1982). Reproducida por el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, nº 18, 1982, pág. 818.
- (34) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, nº 133, de 8-10 de junio de 1981.
- (35) Sentencia 5/82 (BOE de 26 de febrero de 1982), reproducida por el BJC nº 10, 1982, pág. 100.
- (36) Sentencia 54/1982, BJC, nº 18, 1982, pág. 819.
- (37) *Ibid.*
- (38) Sentencia 85/1983 (BOE de 7 de noviembre de 1983) BJC, nº 31, 1983, pág. 1367.

Las competencias «internacionales» de las Comunidades Autónomas.

Juan de Miguel Zaragoza

INTRODUCCIÓN

1. Pertenece a la lógica del nacionalismo la búsqueda de vías, más o menos declaradas que conduzcan a la afirmación de una subjetividad internacional, aunque sea limitada.

Ciertamente que ahora sería delirante una competencia como la consagrada en el Estatuto de Estella de 1931 (artº. 15.cuarta), atribuyendo al Estado Vasco competencia para negociar directamente con la Santa Sede, un Concordato. Pero esa tendencia general la hemos visto reaparecer durante el proceso de elaboración de la actual Constitución, en boca de parlamentarios vascongados y catalanes.

Así, el diputado Barrera Costa, presentó una Enmienda, en orden a la concesión de audiencia a las Comunidades Autónomas, en la elaboración de Tratados cuando afectaren «a las condiciones particulares de una Comunidad Autónoma». En términos semejantes el Grupo Vasco, formuló el voto particular nº 424, refiriéndose a las «condiciones particulares de los habitantes». Fundamentando esta proposición se dijo: «En el orden de los principios es por tanto honesto, correcto y lícito que la ley interna pueda autorizar a ciertos territorios a gestionar su propia actividad internacional».

En los respectivos trámites parlamentarios, se rechazaron tales pretensiones de manera abrumadora (1). Sorprendentemente, sin embargo, en la mayoría de los Estatutos de Autonomía hemos visto satisfecha esta aspiración, por lo que si es pretencioso afirmar la inconstitucionalidad de los artículos estatutarios, sí puede afirmarse que ha existido una clara discordancia entre el Parlamento constituyente y el Parlamento constituido. Puede pronosticarse que la cobertura legal que proporcionan los Estatutos, pueda aprovecharse para institucionalizar tal tendencia.

2. El presente trabajo, intenta una sistematización y análisis de todos los Estatutos en este particular, partiendo de un análisis previo de las posibilidades expresas e implícitas en el art. 93 de la Constitución.

II. EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN COMO SUBSISTEMA.

A. Datos históricos.

3. El art. 93 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».

Este artículo tiene una oscura génesis. El Anteproyecto constitucional no contenía previsión alguna en materia de tratados, sino de manera incidental, cuando al regular en el art. 55 los poderes del Rey, se exigía ley de autorización de las Cortes, cuando el tratado afectase a materias de su competencia. En el debate en la Comisión Constitucional del Congreso, se quiso remitir el problema de las normas sobre ratificación de tratados, al legislador ordinario, por entenderse que no se «puede reglamentar en la Constitución, por la rigidez de la norma constitucional» (Sr. Pérez Llorca).

Es en el art. 87 del Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales donde aparece este texto:

«Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de un tratado por el que se atribuya a una organización o institución internacional, *en régimen de paridad*, el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución».

4. En esta primera aproximación a aquella problemática se advierte una cierta superficialidad, por cuanto la exigencia de *paridad* es superflua en relación a los Tratados comunitarios, en los que existe un sistema de centralización de sanciones e instituciones propias encargadas de la ejecución de los tratados. Tal texto por otra parte, no hacía referencia al derecho derivado. El texto fue aprobado así por el Congreso.

Es en la discusión, en la Comisión Constitucional del Senado (6 Septiembre 1978), cuando aparece por primera vez la palabra «supranacionalidad» (Sr. Morán) y se apuntan algunos problemas particulares derivados de «una transferencia de soberanía, como no ha ocurrido en ningún caso de la historia». Pero la única modificación sobre el texto del Congreso fue la supresión de la frase «en régimen de paridad».

El texto definitivo, que es el actual art. 93, aparece en el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado, sin que en la documentación aparezcan más datos sobre su génesis (28 de octubre de 1978, vol. IV, p. 4885).

B. El impacto de la Adhesión a la CEE y la revisión constitucional anticipada.

5. La estructura del orden jurídico comunitario, reposa sobre la primacía absoluta sobre el bloque de legalidad interna, incluida la Constitución. La jurisprudencia comunitaria es tan reiterada y conocida, que ya resulta tópico citarla. Aún más, la garantía de esta primacía es una competencia del *juez ordinario*, tal y como de manera contundente declaró la muy citada Sentencia Simmenthal:

«... le *juge national* a l'obligation d'assurer la protection des droits conférés par les dispositions de l'ordre juridique communautaire sans qu'il ait à demander ou attendre l'élimination effective, par les *organes nationaux habilités à cet effet*, d'éventuelles mesures nationales qui feraient obstacle à l'application *directe et immédiate* des règles communautaires». (2).

La adhesión a la CEE, entraña importantes modificaciones en las competencias externas e internas del Estado.

a) Las competencias externas.

6. En el plano internacional, porque las Comunidades titulares de una subjetivi-

dad internacional, determinan políticas exteriores propias, formalizadas a veces en instrumentos formales típicos y otras veces en cauces atípicos, como las «tomas de posición» (art.3^a.3 del Acta de Adhesión de Gran Bretaña y otros), excluyendo la acción exterior del Estado, en aquellas materias, para las que, en el orden interno comunitario, son competentes las Instituciones comunes. Es la doctrina llamada del paralelismo de las competencias interiores y exteriores de las Comunidades tal como resulta de la conocida sentencia AETR (3) y del Dictamen del Tribunal de Justicia de 26-IV-77 (Avis 1/76), atribuyendo a la CEE, una «competencia exclusiva desde el momento en que es efectivamente ejercida» (ver igualmente, respuestas de la Comisión a las interpelaciones parlamentarias 173 y 174/1977 de 27 de abril y 578/78, sobre el derecho del mar).

Las diversas formas de actividad exterior de las Comunidades ya existentes, vinculan a los nuevos Estados miembros (arts. 3^o y 4^o del Acta de Adhesión citada) y a su vez, tal adhesión puede influir decisivamente en un replanteamiento comunitario de su política exterior (por ejemplo: política agrícola mediterránea, Avis sur la demande d'adhesion de l'Espagne, de 29 de noviembre de 1978, párrafo 126).

7. Este desplazamiento de competencias modifica las del Estado español en:

- Los poderes del Rey, para manifestar el consentimiento art. 62.3.
- Los poderes de las Cortes Generales, para autorizar la celebración de tratados, arts. 93 al 96.
- La acción exterior del Gobierno, art. 97.

b) Las competencias internas.

8. La competencia universal de las Cortes Generales (art. 66) queda absolutamente limitada en aquellas materias susceptibles de regulación comunitaria por vía de *reglamento* (expresión formal de unas competencias totalmente transferidas) y parcialmente limitadas, en las susceptibles de regulación por *directiva* (expresión de unas competencias parcialmente retenidas por el Estado). Esta limitación alcanza al poder presupuestario (4).

- El poder reglamentario del Gobierno queda limitado en los mismos términos.
- Las competencias autonómicas originarias (art. 148) pueden igualmente ser limitadas.

El Poder Judicial, incluido el Tribunal Constitucional, recibe nuevas funciones (art. 117.4) y está vinculado por las decisiones, en vía prejudicial, del Tribunal de las Comunidades (art. 41 CECA, 177 CEE y 150 CEEA). En este sentido el Tribunal Constitucional alemán declaró en Decisión de 25 de julio de 1979 que carece de competencia para examinar la cuestión acerca de si la aplicación de una disposición del Tratado de Roma «*con el sentido que haya recibido por una decisión de interpretación del Tribunal de Justicia es o no contraria a la Constitución alemana*» (5).

Sobre todo, el juez español, deberá «*inaplicar*» *por su propia autoridad*, la ley española eventualmente contraria a la norma comunitaria (6).

9. Si no existiera el art. 93, y este impacto hubiera de asimilarse por el cauce del art. 95, parece claro que la adhesión exigiría acudir a la revisión de la Constitución, incluso con referendum preceptivo, al modificarse, aunque fuese de manera limitada el Título II (art. 63.2., en relación al 168).

La función del art. 93 es operar una *revisión constitucional anticipada*, que permite eludir la aplicación de los arts. 167 y 168 de la Constitución (7).

10. La función del primer párrafo del artículo 93 es legitimar la transferencia de competencias derivadas de la Constitución, sin cuya fórmula la adhesión a los Tratados sería inconstitucional.

Esta fórmula simplifica un viejo problema doctrinal acerca de la noción de soberanía y la posibilidad de su fragmentación en parcelas.

En la misma Constitución, la soberanía aparece como un concepto de derecho interno: es un atributo del pueblo español. Es innecesario hacer una extrapolación hacia el derecho internacional. A este respecto, podría ser útil recordar la doctrina contenida en la Decisión del Consejo Constitucional francés de 30 de noviembre de 1976, a propósito de la constitucionalidad de la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal, en la que, tras afirmar que «ninguna disposición de naturaleza constitucional autoriza la transferencia de todo o parte de la soberanía nacional a una organización internacional cualquiera que sea», termina afirmando la constitucionalidad de esa elección, precisamente porque no tiene como efecto «crear una soberanía ni instituciones cuya naturaleza sería incompatible con el respeto de la soberanía nacional». En la misma línea de razonamiento, pero con algún matiz — criticado por la doctrina — la Decisión de 30 de diciembre de 1970, declaró la constitucionalidad de la Decisión del Consejo de Ministros de la CEE de 21 de abril de 1970 (sobre los recursos propios de la Comunidad), porque limita poderes del Parlamento francés, sin embargo no afecta «ni por su *estructura* ni por su *importancia* a las condiciones *esenciales* del ejercicio de la soberanía nacional» (8).

El texto del artículo 93 de la Constitución española, combinado con aquel concepto de soberanía, hace innecesario en el derecho español, minimizar el alcance y los presupuestos teóricos del hecho comunitario, como se ha visto forzado a realizar el Consejo Constitucional francés.

En resumen, podría decirse, que el pueblo español, titular de la soberanía, sin atentar a su esencia, puede transferir competencias, en virtud de la autolimitación que se ha impuesto en el artículo 93. A la luz de los antecedentes históricos del citado precepto, puede sostenerse que los constituyentes valoraron —siquiera tardíamente— el «impacto» comunitario y que, con el citado precepto entendieron cubrir la especificidad del entramado jurídico comunitario, adoptando una fórmula que va más allá de la existente en la mayoría de las constituciones europeas, pues incluso han contemplado el derecho derivado.

11. El párrafo segundo del citado artículo 93, completa el específico dispositivo constitucional, siempre que se le dé una interpretación teleológica más allá de sus términos literales, por lo demás técnicamente incorrectos.

En efecto, la expresión «garantía» que figura en el texto, en interpretación literal, sería redundante, pues el deber de cumplimiento de los tratados deriva de otros principios (codificados en los artículos 26 y 27 del Convenio de Viena) y por ello, ni el artículo 93 establece un plus de garantía de los tratados comunitarios, ni la falta de referencia a tal garantía para los del artículo 94 implica su ineficacia interna. También es intrascendente que el artículo 93 omita al poder judicial como garante de los tratados y derecho derivado, pese al papel central que ocupa en la aplicación inmediata del derecho comunitario y en la resolución de los conflictos derecho interno-derecho comunitario.

Lo que ocurre es que, obviamente, bajo la expresión incorrecta de «garantía», en realidad lo que se está regulando es el «desarrollo» normativo del derecho comunitario y fijando unos nuevos roles al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Sería una disposición semántica, por redundante, si se tratase de una reiteración o un nuevo recuerdo de las competencias normativas de dichos órganos constitucionales, y derivadas de otros preceptos constitucionales.

12. Una interpretación sistemática de los dos párrafos del artículo 93, a la luz de los trabajos constituyentes —elemento interpretativo destacado por el Tribunal Constitucional— y ambos, en función de la estructura del orden jurídico comunitario, permite sostener la tesis de que el *artículo 93 establece un subsistema regido por su propia lógica a partir de sus específicas premisas*.

13. Sería por ello una metodología estéril, la que pretendiese transferir al ámbito del artículo 93, dispositivos constitucionales previstos para otras hipótesis, forzando aquéllos (de manera difícilmente compatible con la Constitución) para obtener soluciones empíricas, adaptadas a las particulares exigencias del artículo 93. Por el contrario, debe intentarse la construcción de un subsistema, diversificado del resto, sin buscar la legitimación de los dispositivos precisos, en otros conocidos o midiendo aquella legitimación en función de su menor o mayor distanciamiento de dichos dispositivos.

Algunos de estos elementos diversificados del resto del sistema, podrían ser los siguientes:

- Afirmación de un poder reglamentario autónomo y específico, derivado del artículo 93 y no del artículo 97.
- Limitación del poder legislativo y del dominio de la Ley, en función de la «reserva comunitaria».
- Inaplicabilidad del esquema de delegación legislativa del artículo 82, reemplazado por otro sistema, fundado en el artículo 93 y en el que la norma legal habilitante sería la norma comunitaria.
- Replanteamiento de las competencias ejecutivas de tratados internacionales contenidos en los Estatutos de Autonomía, *constatándose, que las Comunidades Autónomas, no son mencionadas en el artículo 93*.

El reforzamiento del Poder Ejecutivo, mediante la relativa autonomía superior que se desprende de lo expuesto, puede merecer el reproche de que se actuaría en fraude del artículo 93, puesto que las Cortes Generales, quedarían «cortocircuitadas». En realidad no sería así, pudiendo imaginarse un sistema en el que haya una racional distribución de competencias, de suerte que aunque recayese en el ejecutivo un importante haz de competencias, derivadas de una especial «delegación comunitaria», las Cortes siempre serían competentes para condicionar la adopción del normas comunitarias, con carácter previo y para controlar la actuación del Ejecutivo, aparte su competencia indelegable en materia internacional, como renegociación de tratados con terceros, adopción de tratados intracomunitarios, validación en el orden interno de las llamadas «decisiones de los representantes de los Estados miembros reunidos en Consejo» etc. De esta forma, no se violaría el artículo 93 y se pondría en pie, un sistema alineado con el de otros Estados miembros.

14. Del conjunto de elementos de análisis aportados, se deduce que los dispositivos especiales que serían necesarios para el desarrollo y aplicación del derecho comunitario, de manera adecuada a la estructura y a los fines de los Tratados, se en-

cuentran en los Tratados, y Derecho derivado, tal como han sido interpretados por numerosa doctrina y jurisprudencia, y que la fórmula del artículo 93 permite dar operatividad en nuestro sistema, a los principios y mecanismos de aquel orden jurídico.

III. LAS COMPETENCIAS «INTERNACIONALES» DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

15. Recordemos que el artículo 93, no menciona a las Comunidades Autónomas, como encargadas de la «garantía» del derecho comunitario primario o derivado. Recordemos también que el término «garantía», debe interpretarse como equivalente a «desarrollo normativo». Recordemos en fin, que esta problemática, fue evocada en el proceso constituyente, por lo que aquella omisión, es lógico interpretarla como producto de un rechazo consciente y no de una imprevisión o error de planteamiento del constituyente.

Pero, entre la constitución y los Estatutos, se produce un salto cualitativo: la atribución de competencias de «ejecución», a casi todas las Comunidades Autónomas y a algunas el reconocimiento de un derecho de información.

Como en tantos otros aspectos, la terminología es variable, por lo que se impone una sistematización:

- Derecho de información y ejecución: Estatutos de Madrid, 33, Vascongadas, 20, Cataluña, 27; Canarias, 35, Andalucía, 23, Murcia, 12.
- Derecho de ejecución: Estatutos de Castilla, 7, Baleares, 12, Extremadura, 9, Mancha, 34, Navarra, 58, Asturias, 12, Aragón, 40.
- Falta total de competencias: Santander, Rioja, Valencia, Galicia.
- Regímenes especiales: Vascongadas, en cuanto hay una referencia al artículo 93 y Aragón en cuanto hay una referencia al derecho derivado.

Uno de los corolarios, derivados de la concepción del artículo 93, como subsistema, lleva a una diversificación del sistema de ejecución de los Tratados internacionales, de forma que, las competencias de ejecución, se refieren *sólo a los tratados no comunitarios*, mientras que la de *los tratados comunitarios* discurre a partir de otras premisas. Sobre éstos se centra este trabajo.

En esta hipótesis de trabajo, no existiría antinomia entre el artículo 93 de la Constitución y los citados preceptos de los Estatutos: aquel y estos se refieren a tipos de tratados distintos.

16. Pero, en cualquier caso, es preciso clarificar dos conceptos previos: qué es ejecución, en general y que es ejecución del derecho comunitario.

El Tribunal Constitucional (y la abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional), ha definido el concepto «ejecución» por contraposición al concepto «legislación». Previamente ha definido el concepto legislación, como comprensivo de la Ley y el Reglamento.

Así se declara, que la potestad reglamentaria es una «técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, como un instrumento de participación de la administración en la ordenación de la sociedad que relativiza la distinción entre los productos normativos de la administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley y acentúan, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la administración para ejercer facultades normativas.

«Cuando se habla de legislación (laboral en el caso de autos) y se le atribuye a la competencia estatal, incluye también los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto (constitucional) de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia...»

Definida así la «legislación», por sus caracteres de generalidad, permanencia, indeterminación temporal e inserción en el ordenamiento jurídico, la ejecución, aparece como «mero acto de concreción y aplicación de medidas legales en relación con situaciones determinadas» (9).

Una confirmación de esta tesis, la encontramos en los estatutos de Extremadura y Asturias, pues la función ejecutiva en materia de tratados, está condicionada no sólo por la ley sino por el *reglamento estatal*.

17. Cuando la materia tiene una dimensión internacional, es preciso introducir este dato, declarando al respecto el TC que «la dimensión internacional de la cuestión es factor primordial para la atribución al Estado de la competencia...» «Con la Constitución, las relaciones internacionales forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado, *sin limitación alguna*, por lo que la cláusula de ejecución de los Tratados por la Comunidad Autónoma... es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable de los Tratados en que es Parte» (10).

18. Se trata ahora de armonizar este concepto de ejecución, de nuestro derecho interno, con la específica ejecución del derecho comunitario. Esto exige un breve análisis de las fuentes de este sistema, puesto que las técnicas de ejecución varían, en función de la naturaleza de cada una de aquéllas.

Como es sabido, el «reglamento» comunitario (y las «decisiones» CECA), obligan en todos los Estados, previa publicación en el Boletín Oficial de las Comunidades, de acuerdo con el artº 191 del Tratado CEE, debiendo entenderse que el régimen general de publicación de Tratados previsto en el art. 96, debe entenderse referido en base al art. 93, a aquel Boletín y no al BOE. Su vigencia no precisa trámite alguno, constitutivo o declarativo de «nacionalización» que pudiese confundir acerca de su verdadera fuente normal y material. La European Communities Act. art. 3.2. (Gran Bretaña) señala explícitamente al Boletín Oficial de las Comunidades como fuente, para el «conocimiento jurídico de los Tratados» y de «cualquier acto o documento comunicado de esta manera».

Dada la estructura del Reglamento como norma autosuficiente, completada en su caso por el Reglamento comunitario de ejecución, se excluyen las medidas legislativas de orden interno.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades, es contundente a este respecto. Ante la cuestión prejudicial planteada al Tribunal acerca de si «la introducción de las disposiciones reglamentarias litigiosas en el orden jurídico de los Estados miembros puede ser realizada por medidas internas que *reproduzcan* el contenido de disposiciones comunitarias, de suerte que la materia quedase sometida al derecho nacional, y en consecuencia, afectada la competencia del Tribunal», el Tribunal declara:

«attendu que l'applicabilité directe d'un règlement exige que son en-

trée en vigueur et son application en faveur ou à la charge des sujets de droit se réalisent *sans aucune mesure portant reception dans le droit national* que, plus particulièrement, les Etats membres sont tenus de ne prendre que, plus particulièrement, les Etats membres sont tenues de ne prendre aucune mesure susceptible d'affecter la compétence de la Cour pour se prononcer sur toute question d'interprétation du droit communautaire ou de validité d'un acte pris par les institutions de la Communauté, ce qui implique qu'aucun procédé no serait admissible par lequel *la nature communautaire d'une règle juridique serait dissimulé aux justiciables.*» (11).

19. El problema es más complejo tratándose de las «directivas», pues así como el reglamento es la expresión formal de unas competencias totalmente transferidas al escalón comunitario, la directiva, expresa una competencia parcialmente retenida al nivel nacional, ya que, «la directiva obliga a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la *forma y a los medios* (art. 189 CEE).

De esta forma, el problema se compone de otros dos: el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Económica Europea, y, eventualmente, el reparto, en el interior del Estado, entre el nivel central y el nivel de los entes subestatales, allí donde existe, como en España, una estructura estatal no unitaria.

20. Siempre dejando a salvo el principio constitucional de la soberanía del Parlamento, y el dominio ilimitado de la ley, puede sostenerse la tesis, de que la autorización desde el Estado a las Comunidades Europeas, para legislar por vía de directiva, entraña una especial habilitación legislativa, que puede permitir ampliar en el sistema español, el campo reglamentario, equiparando la directiva a una ley, susceptible de desarrollo reglamentario, manteniéndose así en lo esencial, el esquema de relaciones ley-reglamento.

21. Esta técnica sería homologable con la de los otros Estados comunitarios, en los que se ha establecido una amplia delegación legislativa, como en Gran Bretaña donde la European Communities Act. artículo 2.2.) atribuye tal delegación a su Majestad por Decreto (order in council) así como a cualquier Ministro o Servicio, con cuatro excepciones (Anexo II, 1.1): crear o aumentar los impuestos, subdelegar, adoptar disposiciones retroactivas o crear nuevos delitos con pena superior a dos años o 400 L.

En Francia la ley 69/119 de 26 de Diciembre, autoriza al Gobierno a adoptar «ordonnances» (art. 38 de la Constitución) en relación a «las medidas comprendidas normalmente en el dominio de la ley, necesarias para asegurar la aplicación de las directrices del Consejo de la CEE, para realizar progresivamente la *libertad de establecimiento* y prestación de servicios en el interior de esta comunidad. (12).

El artículo 5 de la ley danesa, contiene una habilitación, en tres campos limitados, pero importantes: libertad de establecimiento, prestación de servicios y circulación de trabajadores.

La naturaleza jurídica y política de las directivas, expresión de unas competencias parcialmente retenidas por el Estado, en cuya virtud éstos deben hacer jugar sus mecanismos internos, plantea el problema de la llamada *trasposición*.

Tal *acto* de derecho interno o más exactamente *proceso* debe pues salvaguardar una doble exigencia:

— respetar los objetivos comunitarios y en su caso el plazo, pues la falta de diligencia del Estado, puede poner en marcha las acciones comunitarias e interestatales de los artículos 169 y 170 del Tratado de Roma.

— respetar los mecanismos internos de adopción de normas, pues una alteración del sistema constitucional interno, puede viciar radicalmente aquellas, entorpeciendo el funcionamiento de la CEE.

El derecho comparado muestra que los métodos de trasposición son de dos clases (13):

— Transposición por *reproducción*, insertando la directiva en el sistema nacional, por derogación de algún texto o complementándolo, sin hacer referencia a la directiva en cuestión, según que ésta contenga sólo cláusulas de standstill y obligaciones de hacer.

— Transposición por *referencia* en cuyo caso se hace un reenvío expresamente a la directiva o directivas en cuestión.

Deben tenerse en cuenta, en todo caso, dos características de la directiva, fruto de una de ellas de la praxis comunitaria y otra de ciertos desarrollos jurisprudenciales.

La primera es que, con frecuencia las directivas son muy detalladas, de suerte que de hecho se equiparan, materialmente a reglamentos, reduciendo el margen de actuación interno.

La segunda se refiere a la posibilidad de su inmediatez, produciendo efectos incluso sin el acto interno de la trasposición e incluso engendrando derechos subjetivos para los individuos.

Esta característica es comparable a la eficacia directa de los tratados comunitarios, como ya declaró la sentencia Costa, cuando se establece una *obligación de no hacer*, «no sujeta a condición alguna, ni subordinada en su ejecución a acto alguno del Estado ni de la Comisión». (14).

22. El problema se plantea esencialmente, en el caso en que el Estado deje transcurrir el plazo impuesto por una Directiva, para adoptar determinada norma. La tesis comunitaria es que «en el caso en que las autoridades comunitarias hubiera obligado a los Estados a adoptar un comportamiento determinado por vía de directiva, el efecto útil de tal acto se encontraría debilitado si los justiciables no pudieran alegarlo judicialmente, ni las jurisdicciones nacionales pudieran tomarlo en consideración, *en tanto que elemento del derecho comunitario*» (15).

La doctrina del Consejo de Estado francés, por el contrario, es que «cualquiera que sean las precisiones que contengan, respecto a los Estados miembros, las directivas no pueden ser invocadas por los súbditos de estos Estados, en apoyo de un recurso dirigido contra un acto administrativo individual». En otro lugar de esa misma Decisión, se declara que sólo las autoridades nacionales son competentes para decidir acerca de la forma a dar a esta ejecución y para fijar, *bajo el control de las jurisdicciones nacionales*, los medios apropiados para producir efecto en el derecho interno. En resumen la fuente del derecho individual, en tales hipótesis, no es comunitaria, sino nacional. (16).

En relación a esta problemática general de las directivas, resulta aventurado anticipar criterios de técnica legislativa española, si se recuerda el carácter ilimitado del campo de la ley, la inexistencia de reserva reglamentaria y las dificultades teóricas para admitir los reglamentos autónomos.

Por otra parte las *habilitaciones legislativas*, están concebidas muy restrictivamente. Esta técnica sin embargo puede utilizarse para trasponer bloques de directivas sobre materias importantes en el ámbito comunitario: v. gr.: derechos de sociedades. En este caso, la ley de delegación estará condicionada por las obligaciones asumidas por el Estado, en base al artículo 93 de la Constitución, de suerte que aparte los límites que las Cortes señalen al Gobierno, éstas a su vez están sujetas a las que señale la directiva y en su caso al plazo (generalmente 18 meses, desde la notificación y a veces un plazo límite común).

Otra técnica recomendable sería la de las *leyes en comisión*, previstas en el artículo 75 de la Constitución, de igual rango formal que las ordinarias, pues tal artículo no cambia el rango de la norma, sino que establece un cauce simplificado de adopción. No parece que la limitación contenida en el párrafo 3, excluyendo las «cuestiones internacionales» se refiera a estos actos institucionales de las Comunidades — pudiendo entenderse — que a lo que se refiere es al acto de prestar el consentimiento del Estado, que queda sometido al pleno y que tal exigencia no se puede extender a aquellos otros actos en que no existen específicamente compromisos nuevos, sino mero desarrollo del acto básico de transferencia de competencias a la organización.

24. Las técnicas de ejecución (o desarrollo) del derecho comunitario, directamente sin interposición de norma interna, caso del reglamento, o mediante la norma de trasposición (legal, reglamentaria), caso de las directivas, han sido examinadas, en estado puro, es decir en la hipótesis, en que una materia sea de competencia exclusivamente estatal y el único problema de reparto de competencias sea entre el Estado y la CEE.

25. El problema surge cuando la materia en el plano interno sea exclusiva de una Comunidad autónoma o compartida. La hipótesis patológica podrá surgir porque dicha Comunidad, «nacionalizase» un reglamento, no traspusiera una directiva o la traspusiera inadecuadamente, o a la inversa, el Gobierno o las Cortes, en su función de «garantía», regulasen materias de competencias, —en cualquiera de sus formas— de una Comunidad autónoma.

Al orden jurídico comunitario, le es ajeno el primer núcleo de problemas. El incumplimiento (manquement), previsto en los artículos 169 y 170 del Tratado de Roma, como fundamento de las acciones de la Comisión contra el Estado o las interestatales, es reprochable únicamente al Estado. La jurisprudencia así lo declara:

«La responsabilidad de un Estado, en relación al artículo 169, se produce, cualquiera que sea el órgano del Estado cuya acción o inactividad origine el incumplimiento, incluso si se trata de una *institución constitucionalmente independiente*». (17).

El artículo 5º del Tratado de Roma contiene la denominada cláusula de «lealtad federal», a cuyo tenor, los Estados adoptarán todas las medidas generales o particulares propias para asegurar las obligaciones derivadas del Tratado, extremo que se reitera, entre otras hipótesis, en el capítulo de «armonización de legislaciones» (artículos 100 a 102), concepto que comprende incluso las disposiciones «administrativas» que tengan una incidencia directa sobre el «funcionamiento» del mercado común.

Si una característica del orden jurídico comunitario es la uniformidad de interpretación y la aplicación, en el conjunto de la Comunidad, es claro que el caos normativo originado en un Estado, a consecuencia de la multiplicación de instancias

de producción normativa y de la ausencia de mecanismos eficaces para asegurar aquella uniformidad, se opondrá frontalmente a la estructura comunitaria.

El Tribunal Constitucional italiano, así lo ha entendido en su sentencia nº 182, de 22 de julio de 1976, en la que rechazó el recurso de ciertas Regiones contra la *ley nacional* de aplicación de directivas comunitarias sobre la reforma de la agricultura. La disposición atacada prevé para el caso de negligencia en el cumplimiento de la actividad administrativa de ejecución de directivas, *la posibilidad de sustitución de la administración nacional*, en cierta actividad. El Tribunal estimó que, puesto que la *autonomía reconocida a las regiones por la constitución no puede desbordar el límite de las obligaciones internacionales* del Estado, la ley impugnada, que tiende a asegurar el respeto de las directivas comunitarias, no es contraria a la Constitución. (18).

26. La idea de la incidencia que sobre el orden autonómico tiene la dimensión internacional de una determinada materia, ya recogida por el Tribunal Constitucional, aparece también en la doctrina: «los compromisos internacionales del Estado constituyen, pues, otra fuente legítima de limitaciones a la potestad legislativa regional, cuya intensidad y alcance varían necesariamente según las causas...» (19).

La ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, no contiene previsión alguna al respecto, aunque la Comisión Interministerial para la preparación de la futura ley orgánica de adhesión a la CEE, barajó aquella posibilidad.

En el momento actual, tampoco está clara la idea sobre la estructura y contenido de la ley orgánica prevista en el artículo 93 de la Constitución, acerca de si debe ser una ley limitada a conceder la autorización para la «celebración» o puede contener un conjunto de disposiciones que hagan operativa la recepción del bloque de legalidad comunitaria.

Si la adopción de un esquema para la recepción del derecho comunitario, puede discurrir por los cauces del artículo 150 de la Constitución, lo que simplifica en parte el problema, quedaría sin resolver el derivado de la inejecución —en sus diversas posibilidades—, por la Comunidad Autónoma, de la norma estatal intermedia o del derecho comunitario, en la medida en que el artículo 155 de la Constitución, establece un mecanismo lento, al intervenir el Gobierno, el Presidente de la Comunidad Autónoma, el Senado, nuevamente el Gobierno y finalmente otra vez, las autoridades autonómicas. Otro tanto cabe decir de los mecanismos control del artículo 153. Estos dispositivos contrastan con la rapidez con que puede producirse el «avis» de la Comisión, en el marco de los artículos 169 y 170 del Tratado CEE aún más, en el marco del artículo 88 CECA, donde de plano puede la Comisión suspender pagos al Estado o autorizar medidas de represalia a los demás Estados.

27. Por el conjunto de razones que han quedado expuestas, referentes a la estructura de ambos órdenes jurídicos, a sus relaciones sistemáticas y a razones pragmáticas, (20) se vuelve a la idea del subsistema del artículo 93 para extraer sus últimas consecuencias de este campo concreto.

Debe reiterarse y acentuarse aquí el dato ya expuesto, de que el artículo 93, no menciona a las Comunidades Autónomas como competentes en relación al desarrollo del derecho comunitario. La asunción de la plenitud de competencias por el Estado (entendiendo por tal sus órganos nacionales), no deriva de una interpretación leguleya, fraudulenta, de un aparente error de redacción, u omisión, constatada en tal artículo. Se apoya en las razones más profundas y estructurales que se han analizado.

Esta asunción de competencias, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por España, en un orden jurídico caracterizado por la existencia de un dispositivo coactivo centralizado, no entraña, —si se acepta la interpretación del artículo 93, como mecanismo de revisión constitucional anticipada, generador de un subsistema—, una revisión disfrazada, de los diversos Estatutos de autonomía.

28. Ningún Estatuto de Autonomía, salvo el vasco, contiene cautela o reserva alguna, tendente a evitar una reforma del Estatuto, por esta vía aparentemente subrepticia. Pero el Estatuto vasco sí y no conviene olvidar que fue el primero y que las tendencias nacionalistas allí son antiguas y en ciertos sectores, radicales. La fórmula del Estatuto vasco, confirma, desde el lado autonómico, la interpretación dada al art. 93:

Artículo 20:

«Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco, si no es mediante el procedimiento del art. 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el art. 93 de la misma».

Claramente se deduce de este texto, que no todos los tratados producen el mismo efecto en el interior del País Vasco: el *principio general* es que, a menos de una modificación del Estatuto, por los cauces en él establecidos y con referendum, los tratados no pueden modificar las atribuciones y competencias del País Vasco, pero con la significativa *excepción*, de los tratados adoptados en el marco del art. 93 de la Constitución, es decir, los comunitarios. Por tanto es lícito, distinguir dos tipos de tratados: los comunitarios y el resto, pudiendo operar aquellos una revisión constitucional anticipada, siendo así perfectamente concordantes el art. 93 de la Constitución y el art. 20 del EV.

la inexistencia de esta limitación de competencias, en el resto de los Estatutos, no puede llevar a la conclusión de que los adoptados después de aquél, hayan establecido un mayor umbral de autonomía, de suerte que el mecanismo específico de «estatalización» de competencias, en materia de ejecución de tratados, vaya a jugar sólo en relación al Estatuto Vasco, y en su perjuicio, y no respecto a los demás. Esto carece de sentido a la luz de los antecedentes históricos y cotidianos más accesibles. Lo que sucede es que la disposición del art. 20 del Estatuto Vasco, es sencillamente superflua, aunque clarificadora: el mismo efecto se produciría, aunque no se contuviese esa expresa referencia al art. 93, puesto que se produciría en todo caso, como corolario directo de tal precepto constitucional, que establece un régimen general para todos los Estatutos, en relación a los Tratados por los que se cedan competencias constitucionales a instancias internacionales.

29. El conjunto de razonamientos hasta aquí expuestos, nos llevan a una *conclusión*, que no por radical debe dejarse de formular: el Estado tiene la plenitud de competencias, de desarrollo normativo y ejecución de los tratados comunitarios, sin que pueda admitirse una relación directa entre el orden jurídico de las Comunidades Europeas y el de las Comunidades Autónomas para el desarrollo normativo de aquél. El Estado podría delegar competencias estrictamente ejecutivas, —entendida la ejecución como ha quedado diseñada—, con modalidades de control asentadas sobre un principio de jerarquía estatal.

30. Aparentemente, toda la argumentación, hasta aquí apostada, quedaría invalidada, por una sola frase, contenida en un solo Estatuto, el de Aragón:

Art. 40. Dos:

La Diputación General de Aragón adoptará las medidas necesarias para la ejecución dentro de su territorio, de *todos* los tratados internacionales y de los *actos normativos de las Organizaciones internacionales* en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Al igual que se ha observado respecto al Estatuto de las Provincias Vascongadas, es difícil aceptar que sólo en un Estatuto, se introduzca un elemento asistemático, de suerte que la inexistencia en todos los demás, de una competencia para ejecutar «actos normativos de las Organizaciones Internacionales», hubiera de entenderse como un inferior grado de autonomía de todos y un plus en favor de Aragón. Debe entenderse pues esta frase como superflua, queriendo decir, que en la hipótesis de que se delegasen competencias ejecutivas, que no se tienen originariamente, Aragón, igual que las demás regiones, tendrá la obligación y la facultad de adoptar las medidas necesarias para cumplirlas.

31. Lo hasta aquí expuesto, es trasladable a la cuestión del derecho de información, reconocido en algunos Estatutos. Tal información tiene virtualidad en relación a los tratados que hayan de ser ejecutados por las Regiones, no respecto a los comunitarios. A ello debe añadirse un importante matiz de redacción que aparece en términos idénticos en aquellos Estatutos en que se reconoce este derecho de información: se trata de Tratados que afecten al «específico interés» de la Comunidad, mientras tratándose de ejecución, se habla de materias atribuidas a su competencia. Es claro que los tratados comunitarios, aunque afecten al inicial orden de competencias de las Comunidades, no están limitados a su específico interés, pues esto tiene una dimensión nacional y supranacional.

El específico interés, no coincide necesariamente con el orden competencial. En los Estatutos hay algunos ejemplos de esa concreción del interés: el carácter fronterizo (Aragón 40.1), los vínculos culturales o lingüísticos (Galicia 35.3 y Cataluña 27.4) o protección de emigrantes (Castilla-La Mancha 40.3).

- (1) *Trabajos parlamentarios. Constitución española*. Vol. II., pag. 1320, Vol. IV, pp. 4700 y 4701.
- (2) Sentencia de 9.III.78, Administración de Finanzas contra S.A. Simmenthal. Texto y comentario en *RTDE*, 3/1978, p. 540.
- (3) Asunto Acuerdo Europeo de Transportes por Carretera, 22/70 Comisión c/Consejo Recueil 1971/3 p. 263.
- (4) Asunto Orsolina Leonesio, 17 de mayo de 1972, *Recueil*, XVIII, p. 287.
- (5) FUENTE: *Treizième Rapport*, 1979, p. 315.
- (6) Es la sentencia Simmenthal, citada y *Affaire Vabre*, Arrêt de la Cour d'Appel de Paris de 7 de julio de 1973.
- (7) Ver RODRIGUEZ ZAPATA en *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, 1979. En un trabajo posterior, en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, vol. III, pg. 2378, habla de «autoruptura de la rigidez constitucional».
- (8) Cfr. F. LUCHAIRE, Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux et ses conséquences relatives à la Communauté européenne, *RTDE* III, p. 416. Texto íntegro de la segunda resolución en *Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen*, 1971, p. 86.
- (9) Ver Conflicto de competencia, 197/81, Sentencia de 5.XI.81, *BOE*, 19.XI.81. Conflictos 220 y 230/81. Sentencia 4.V.82, *BOE* 18.V., RI 24/1982, Sentencia 14.VI.*BOE* 28.VI, Conflicto 36/82, Sentencia 30.VI.*BOE* 16.VII.
- (10) C.C. 38/1982 Sentencia 8.VII.82, *BOE* 4-VIII.
- (11) Asunto 34/73, Variola; Sentencia 10.10.73.
- (12) Fuente *RTDE*, 1973, 2p.251, nota.
- (13) Ver M. AYRAL, *La transposition des directives dans le droit national*, *RMC*, 1977.
- (14) En el mismo sentido, ASUNTO, 33/70, *Société Sace-Bergame*, *Recueil*, 1970 p. 1213 y asunto 9/70 Franz Grad. *Recueil* 825.
- (15) Asunto 51/76, *Verband van Nederlandse Orde-numerisgen*, I-III-76 y 38/77, *Enlea*, 23-XII-77.
- (16) Es la conocida Decisión, *Ministere de l'Interieur*, c. *Cohn Bendit* de 22-XII-78, texto íntegro en *RTDE*, marzo de 1979, p. 157 un comentario sobre ella en J. Boulois. *L'applicabilité directe des directives. A propos d'un arrêt Cohn Bendit au Conseil d'Etat*, *RMC*, n° 225, marzo de 1979, p. 104 ss).
- (17) Asunto, 77/69 S. 5.V.70 Comisión Bélgica. XVI.p.273. De *Belluscize*. *L'article 169 du Traité de Rome et l'efficacité du contrôle communautaire sur les manquements des Etats membres* *RTDE*, junio de 1977.
- (18) *Dixième Rapport*, 329.
- (19) GARCIA ENTERRIA. Vol. I. 283.
- (20) No se olvide que los Estados que estan dando lugar a mayor número de acciones de la Comisión y que más retrasan la ejecución de sentencias del Tribunal son Bélgica e Italia, países, precisamente, con estructura regional. Dato, por cortesía del Dr. Ehtermann, Director del Servicio Jurídico de la Comisión, a mitad de 1983.

En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales.

José Manuel Peláez Marón

La reserva que de la competencia en materia de relaciones internacionales hace el artículo 149.1.3° en beneficio del Estado es uno de los temas que plantea singulares problemas habida cuenta, sobre todo, de la distribución del poder político diseñada por la Constitución.

Una primera lectura de nuestra Ley Fundamental en esta materia lleva a concluir que la participación de las Comunidades Autónomas en lo que la Constitución denomina, con no mucha fortuna, «relaciones internacionales» (1) se reduce, de una parte, a la posibilidad de intervenir en la ejecución de los tratados internacionales y, de otra, a una cierta facultad de iniciativa, en la concertación de algunos de ellos. Un planteamiento semejante del tema adolecería de una buena dosis de simplificación.

Nadie, que yo sepa, ha cuestionado en rigor, la exclusividad, con que la Constitución atribuye al Estado la dirección de la política exterior, o la titularidad del *ius ad tractatum*. Ocurre, sin embargo, que cuando se manejan estos conceptos, se está haciendo referencia a todo un cúmulo de fenómenos en los que participan también otras entidades de distinto relieve político, administrativo o económico cuya participación ha de tenerse en cuenta so pena de arribar a conclusiones excesivamente alejadas de una realidad que demanda, día a día, una mayor y mejor articulación de las competencias que han de compartir —necesariamente en muchos casos— los poderes centrales y los Entes autonómicos.

Se ha escrito, tal vez en un intento de sistematizar una materia que de suyo parece irreductible a tal propósito, que las Comunidades Autónomas adoptan en orden al tema de la política exterior una subjetividad ambivalente (2). En este sentido Rodes ha escrito, por ejemplo, que concretamente la Generalidad de Cataluña se comportaría como sujeto pasivo a la hora de incorporar —por virtud del artículo 27.3 del Estatuto Catalán— el derecho internacional al orden jurídico interno (3). Aparte la objeción que cabe hacer en el sentido de que al ordenamiento interno de las Comunidades Autónomas —que son también Estado—, se incorporan los tratados internacionales por virtud del artículo 96.1 de la Constitución y que otra cosa es la ejecución de los mismos a la cual se refiere específicamente el artículo 27.3 del Estatuto de Cataluña, la escolástica distinción entre subjetividad activa y pasiva no me parece la más idónea para expresar la dinámica, problemática y heterogénea subjetividad de unas entidades a las que la propia Constitución no ha sido capaz de establecer *eo nomine*.

No creo que a estas alturas pueda pasar desapercibida la capacidad potencial que poseen las Comunidades Autónomas en orden a incrementar su presencia en la vida de relación internacional. Sea a través del expediente de la transferencia o delegación, por parte del Estado, a las Comunidades Autónomas de algunas de las competencias inicialmente reservadas al mismo en materias de relaciones internacionales (4) o, sea mediante la participación, en estas, de los Entes Autónomos conjuntamente con los organismos del Estado titulares del ejercicio de la política exte-

rior, no parece que quepa, cara a un futuro de normalidad democrática, avizorar obstáculos insalvables o involuciones centralizadoras. Singularmente significativos son, a este respecto, tanto el Decreto 8/1982, de la Presidencia del Gobierno vasco, de 7 de enero, por el que se crea la Comisión Técnica de Estudio y seguimiento de las negociaciones con la CEE (5) como el Decreto 85/83, de 13 de abril, sobre Organización de la Presidencia de la Junta de Andalucía por el que se atribuye al Presidente Andaluz la dirección, coordinación y desarrollo de las actividades dirigidas a la protección de los intereses de la Comunidad Autónoma en el proceso de incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (6). Cabe igualmente añadirse, en esta línea, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 27 de agosto de 1982 (7) por el que se aprueba la adhesión de ésta a la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea y el más reciente Decreto 72/83, de 23 de marzo sobre formalización de un convenio entre el Consejo de Gobierno de Andalucía y la Comisión de las Comunidades Europeas (8).

Sobreentendida esta mayor participación de las Comunidades Autónomas en la vida de relación internacional en lo que se refiere al área de sus competencias exclusivas (9) la doctrina se ha apresurado a proponer soluciones institucionales para tal participación y así desde quienes como Biter (10) han patrocinado tanto la creación de una comisión mixta Gobierno-Comunidades Autónomas con la misión de examinar los proyectos de tratados internacionales a los efectos de establecer su incidencia en las Comunidades Autónomas, como la participación directa de éstas en el seno de los órganos negociadores de los tratados internacionales, hasta la más realista solución propuesta por Sánchez Rodríguez en el sentido de aconsejar la adopción por el Ministerio de Asuntos Exteriores de una interpretación amplia del trámite de información previsto por los distintos Estatutos hasta el extremo de dar cabida en el mismo a la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas que, de esta forma, participaría en las negociaciones. Ciertamente que para ello habría que reformar el decreto de 24 de marzo de 1972 (11). Un atisbo de esa posible participación a la que se refiere el profesor de Oviedo podría muy bien detectarse en el Real Decreto 3490/81, de 29 de diciembre (12) regulador de los trasposos de competencias en materias de agricultura y pesca a la Junta de Andalucía, y en el que se precisa que cuando se trate de reuniones técnicas de carácter internacional referidas a las materias cuya competencia se transfiere «los Entes territoriales podrán asistir y participar, dentro de la delegación española» si bien se añade que podrán hacerlo «cuando sean requeridos para ello» (13).

No cabe, de otra parte, ignorar, como se ha recordado (14), que la práctica española ha conocido desde antiguo y sigue conociendo la existencia de una cierta actividad internacional de los municipios fronterizos (así los convenios para el aprovechamiento de los pastos entre municipios fronterizos, o el reglamento sobre la pesca en el Bidasoa elaborado íntegramente, en 1859, por los municipios de Irún, Fuenterrabía, Hendaya, Biriattou, y Urrefia (15). Ciertamente que existiendo esta determinada actividad internacional a nivel fronterizo-municipal no parecería coherente ni práctico un desplazamiento absoluto de las Comunidades Autónomas (y no se olvide que existen ocho Comunidades que son fronterizas) de este orden de relaciones máxime cuando existen incluso instancias internacionales que propician la participación de entidades infraestatales. Por vía de ejemplo pueden citarse en este sentido la Constitución de la UNESCO cuyo artículo 2.3 admite que «los territorios o grupos de territorios que no dirigen, por sí mismos, sus relaciones internacionales podrán ser admitidos como miembros asociados por la Conferencia General» o el Acta final de Hel-

sinki cuando reconoce la contribución que las minorías nacionales y culturales pueden aportar a la cooperación entre los Estados participantes y propone «facilitar esta contribución cuando en sus territorios existan tales minorías o culturas teniendo en cuenta los intereses legítimos de sus miembros» (16).

Cabría todavía, añadir, que el Convenio marco del Consejo de Europa sobre cooperación transfronteriza de colectividades o autoridades territoriales abierto a la firma en Madrid el 21 de mayo de 1980 y entrado en vigor el 22 de diciembre de 1981 y que establece en su preámbulo que la cooperación entre los poderes locales y regionales de Europa «es susceptible... de contribuir a la revalorización y al desarrollo de las regiones fronterizas» (17) obliga a los Estados firmantes, entre ellos España y Francia, a participar y promover la cooperación transfronteriza entre aquellas entidades y regiones de los diversos Estados fronterizos. Al propio tiempo este Convenio prevé, sin carácter exhaustivo, seis tipos de acuerdos a celebrar entre las regiones fronterizas. No obstante y como subraya Calamia (18), al remitirse el propio Convenio al Derecho interno de cada Estado en lo que a la conclusión de éstos acuerdos se refiere, habrá que estar, en cada caso, a lo que establezcan las respectivas Constituciones de los Estados firmantes. Es bien sabido, sin embargo, que son varias las Constituciones que reconocen la capacidad de los entes autónomos que integran el Estado para concluir tratados internacionales, y resulta casi un lugar común el ejemplificar este aserto recurriendo a las Constituciones de Suiza y de la República Federal de Alemania.

Con todo no debe dejar de retenerse que el Convenio-marco europeo obliga a los Estados signatarios a facilitar, en el marco de sus respectivos órdenes internos, la conclusión de acuerdos entre regiones fronterizas. Tampoco debe olvidarse, sin embargo, que la eventual posibilidad de unas regiones fronterizas de concluir acuerdos con otras del país contiguo encontraría siempre un conjunto de límites que responderían inequívocamente al principio superior de la solidaridad nacional (19).

Las ideas expuestas me llevan a concluir que es posible descubrir en nuestra Ley Fundamental todo un proceso de participación de las Comunidades Autónomas en la actividad internacional del Estado. Todo un *iter* que comenzaría con la facultad de iniciativa que en materia de tratados tienen las mismas, que seguiría con la presencia de los Entes autónomos en el proceso de negociación de los tratados, no sólo a través de la información que le suministrara el Gobierno sino incluso —según se ha visto— participando en el mismo y controlando, en su caso, la constitucionalidad de los mismos en los supuestos en que juzgasen que aquellos conculcaran materias de su exclusiva competencia, y que terminaría con la ejecución de dichos tratados por las respectivas Comunidades Autónomas. No se me escapa que se trata de una participación sesgada, rescatada al filo de una interpretación generosa de la Constitución y probablemente criticable en diversos aspectos; pero soy igualmente consciente de que sólo una alternativa semejante al problema que para las Comunidades Autónomas plantea la defensa de las competencias que le son propias en relación con la actividad exterior del Estado, puede dar salida a previsibles disfunciones, roces o incomprensiones entre el poder central y los entes periféricos.

De los tres momentos o fases de que me he servido para describir el proceso de participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales pretendo centrar la atención en el primero de ellos y precisamente porque de las tres posibilidades de participación que, en la vida de relación internacional se ofrece a las Comunidades Autónomas, es la que aparece más desdibujada y desencarnada, al menos aparentemente, de toda articulación formal.

En efecto, el punto de apoyo más sólido para cualquier reflexión sobre esta facultad conferida a los Entes Autonómicos aparece en los distintos Estatutos de los mismos en los que se señala que la respectiva Comunidad «podrá solicitar del Gobierno de la Nación o del Estado la celebración de tratados internacionales estableciéndose al propio tiempo los correspondientes límites *ratione materiae* a tal facultad». El hecho de que los distintos Estatutos empleen expresiones como «podrá solicitar», «podrá dirigirse», «instándole a celebrar...» y su similitud con expresiones como «hacer esfuerzos para», «examinar con comprensión», «tratar de» que con frecuencia aparecen en disposiciones internacionales de carácter puramente incitativo o de estímulo (20) podría inducir a creer que nos hallamos en presencia de prescripciones de lo que, en ocasiones, se califica de *soft law*.

Urge, por consiguiente, establecer el auténtico significado y alcance de la facultad encerrada en tales expresiones ya que de otro modo habría de pensarse que lo que en el ordenamiento jurídico internacional es consecuencia evidente del precario nivel de institucionalización de la sociedad internacional (21) habría, en nuestro orden interno, de atribuirse a un inconsecuente propósito del legislador de dotar a las Comunidades Autónomas de unas facultades prácticamente decorativas.

Es claro, como ha escrito Cruz Villalón (22), que la aplicación del principio de interpretación de cualquier norma conforme a la Constitución adquiere una mayor fuerza, si cabe, cuando se trata de una norma de un Estatuto de Autonomía dada la relevante posición de éste en el ordenamiento del Estado y «su significado político, en ocasiones escasamente inferior al mismo pacto constitucional». En este sentido no resulta ocioso recordar que el artículo 137 de la Constitución fundamenta la distribución autonómica del poder —y consiguientemente las competencias en que la misma se traduce— en el concepto de interés (23).

A este respecto Cuocolo (24), cualificado conocedor de la experiencia italiana en este orden de cosas, ha puesto de relieve que con la atribución de determinadas iniciativas a las regiones se ha querido conseguir que éstas puedan promover la actuación del Estado en sectores en los que las mismas están particularmente interesadas lo que tiene por consecuencia que el poder de iniciativa de las regiones deberá circunscribirse a las materias de directo interés regional. En esta misma línea se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional cuando en sentencia de 28 de julio de 1981 señaló que «la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participación, a través de órganos propios en el Gobierno y Administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el Gobierno y Administración de cuanto les atañe, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (25).

No me parece superfluo insistir en que el reconocer a las Comunidades Autónomas una participación activa en los distintos momentos del proceso de celebración y posterior ejecución de los tratados internacionales no significa, en modo alguno, atribuirles el *treaty making power* (26). Por el contrario tal participación tiene por función el dar respuesta a la necesidad de armonización que requieren los específicos intereses de Entes Autónomos en el marco de la continua y multiforme actividad de los poderes centrales que, en su vertiente internacional, puede con toda certeza afectarles.

Parece, pues, claro que cuando los distintos Estatutos de Autonomía atribuyen

a las respectivas Comunidades una facultad de iniciativa en materia de tratados internacionales no hacen sino establecer un cauce para la gestión de unos intereses específicos de aquellas Comunidades. No tendría sentido entonces que tal cauce no fuese lo suficientemente operativo como para posibilitar el fin para el cual fue previsto.

¿Cual sería, sin embargo, la concreta vía a través de la cual se tramitaría esta iniciativa consagrada por los distintos Estatutos? Una primera aproximación a este tema nos llevaría, cuando menos, a examinar los distintos canales que pueden ser utilizados por la Comunidad Autónoma para plantear ante los poderes centrales la defensa de sus específicos intereses.

Una somera lectura de la Constitución, así como de los reglamentos del Congreso y del Senado, pone de manifiesto la existencia, fundamentalmente, de dos cauces que, en principio podrían considerarse como susceptibles de prestar el necesario soporte institucional a la facultad que asiste a los Entes periféricos de demandar del Gobierno del Estado la celebración de un determinado tratado internacional.

De una parte, está la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o de remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea de la Comunidad Autónoma en cuestión, encargados de su defensa. Conviene subrayar que tanto si se trata de un proyecto como de una proposición de ley lo cierto es que éstos pueden referirse a materias de carácter internacional como sin ningún género de dudas puede deducirse de una lectura sistemática de los párrafos 2º y 3º del art. 87 de la Constitución.

Ahora bien, la posibilidad de que la iniciativa que en materia de tratados internacionales recogen los Estatutos de Autonomía pudiese sustanciarse a través de la vía expuesta, implicaría ineluctablemente la previa aceptación de la facultad de iniciativa del Legislativo central en materia de tratados internacionales. A este propósito, Rodríguez Carrión ha escrito que aún cuando tal facultad no está expresamente reconocida por la Constitución a las Cámaras, tampoco les está negada por lo que puede mantenerse su viabilidad a condición, claro es, que la posible proposición de ley plantee unos objetivos generales y permita una amplia discrecionalidad al Gobierno a la hora de negociar el consiguiente acuerdo internacional (por ejemplo solicitar del Gobierno la conclusión de un tratado dirigido a salvaguardar determinados valores culturales) para evitar lo que normalmente se ha conocido como diplomacia asamblearia (27). A favor de este cauce cabría aducir, además, que, en última instancia, y una vez obtenida la autorización parlamentaria, corresponde al Gobierno emitir el definitivo consentimiento internacional.

Todavía podría añadirse, de otra parte que aun cuando es cierto que la introducción de una proposición de ley tiene como efecto la puesta en marcha del procedimiento legislativo, es preciso subrayar que la Cámara queda vinculada únicamente en lo que se refiere a la fase introductoria de tal procedimiento que, en el caso de las proposiciones de ley, se abre con la iniciativa y se cierra con el trámite de la toma en consideración. Puede convenirse, pues, que ni la iniciativa es, en sí, un acto de potestad legislativa, ni cabe asimilar la facultad de proponer al poder de disponer (28).

Las subsiguientes fases del proceso: control de la legalidad de la iniciativa, trámite de toma en consideración de la misma y el oportuno debate parlamentario que el mismo conlleva, podrían deparar un haz de posibilidades de las que podría servirse perfectamente el Ejecutivo a la hora de defender el oportuno nivel de autonomía que garantizase el necesario margen de seguridad requerida en la negociación de

los convenios internacionales. De otra parte, no cabría estimar como probable que un Ejecutivo con un mínimo respaldo parlamentario tuviera que afrontar la necesidad de avenirse a pactos que, en alguna medida, hipotecasen su independencia cara a la gestión exterior, máxime cuando se enarbolará la bandera del interés del Estado. Nadie, sin embargo, puede negar que esa sombra aletea penosamente sobre los gobiernos que carecen del necesario y suficiente respaldo parlamentario.

Podría sugerirse, además, que la consideración de la proposición de ley de las Comunidades Autónomas como instrumento para dotar de cauce institucional a la facultad de iniciativa que las mismas poseen en materia de tratados internacionales obedecería, por otra parte, a un planteamiento coherente del problema en examen. En este sentido ha subrayado Gerpe Landin, que existe una estrecha relación entre el régimen político y la iniciativa legislativa de manera que el pluralismo que nuestra Constitución consagra en materia de iniciativa legislativa es consecuencia tanto de la racionalidad del régimen parlamentario, cuanto de los criterios de democracia participativa y autonomía política. Todo ello configura a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas como uno de los mecanismos de participación de éstas en el desarrollo de la política general del Estado (29).

Es así, en todo caso, como parecen haberlo entendido también las Comunidades Autónomas ya que de otro modo carecería de sentido el que después de atribuir los textos estatutarios la facultad de iniciativa en materia de tratados internacionales a las respectivas Asambleas autonómicas, los reglamentos que ordenan la actividad de éstas contemplen, como fundamental vehículo de comunicación a estos efectos, con los poderes centrales el de la iniciativa legislativa consagrada por el art. 87.2 y recogida por los diversos Estatutos (30).

Por lo que respecta a la tramitación de las proposiciones de las Comunidades Autónomas a través de las cuales se inste al Gobierno a la negociación de un determinado tratado internacional, habría que señalar que una vez aprobada la propuesta por la Asamblea del Ente autonómico habrá de remitirse la proposición —acompañada de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ella— a la Mesa del Congreso en donde será examinada a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, esto es, si se adecúa a lo previsto por la Constitución, por el respectivo Estatuto de autonomía y por el reglamento de la Asamblea regional. Este control de legalidad es, como ha recordado Punset (31) de carácter preventivo, reglado y de mera legitimidad formal y cabe distinguirlo netamente del trámite de la toma en consideración que contempla el art. 127 de la Constitución, trámite que se halla integrado por actos de absoluta libertad y discrecionalidad.

La proposición, que en el trámite de la toma en consideración habrá de ser defendida, como ya se dijo, por una representación de la Asamblea autonómica, es obvio que de contener la petición de la celebración de un tratado internacional tendría como límites justamente aquellos mismos que de los propios Estatutos de autonomía se deducen el establecer los temas puntuales sobre los que podrán versar las iniciativas en materia de tratados internacionales de las Comunidades Autónomas (32).

En contra, sin embargo, de este posible cauce habría que aducir que lo que en realidad se presentase ante la Mesa del Congreso no sería, en puridad, una proposición de ley, esto es, un proyecto de norma traducido en un texto articulado dispuesto a ser sometido a debate. Aunque formalmente ofreciese tal apariencia no sería, en última instancia, más que un documento dirigido a obtener del Gobierno el inicio de unas negociaciones ordenadas a la conclusión de un tratado internacional. Sería

necesaria, a todas luces una interpretación extensiva de esta vía que despejase los posibles inconvenientes que pueden hacerla impracticable a tal propósito.

El otro cauce con el que evidentemente contarían, a estos efectos, las Comunidades Autónomas, es el representado por el derecho de petición que recoge el art. 77 de la Constitución, y que no es sino una modalidad del derecho de petición que, con carácter general, consagra el art. 29 de nuestra Ley Fundamental, cuando éste se dirige a las Cámaras. No parece, sin embargo que tal cauce reúna mejores condiciones en orden a dotar a la facultad de iniciativa regional en materia de tratados internacionales del necesario soporte institucional.

En efecto, una vez introducida la petición en el Parlamento el destino de la misma es diverso y varía según se halle en la Comisión de petición del Congreso o en la del Senado. La primera de éstas se limita prácticamente a remitir las peticiones u otros órganos, según la índole del asunto. Por lo que hace a la Comisión del Senado, cabe subrayar que además de darle traslado *ratione materiae* a otras comisiones, puede remitirla a algún grupo parlamentario para que, si lo estima oportuno, promueva alguna iniciativa parlamentaria y, sobre todo, puede elevar al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de la petición en trámite (33).

En este último e hipotético caso podría lograrse que el Gobierno formulara una declaración sobre el contenido de la petición o bien que la Cámara deliberase y se pronunciase sobre un texto de carácter no legislativo. En definitiva, este cauce del derecho de petición podría canalizar la proposición no de ley de los Entes periféricos, cauce a mi juicio insuficiente y que casa mal, desde un punto de vista funcional y de resultado, con las necesidades de desarrollo que las posibilidades implícitas en la facultad de iniciativa autonómica reclaman. En cualquier caso, como ha señalado Cruz Villalón «la principal misión del derecho de petición es la de *estar ahí* en todo momento, sin posibilidad de ser nunca suspendido, quizás en un estado latente, pero susceptible de erigirse en circunstancias extraordinarias en una de las más firmes garantías de la democracia y la libertad, es decir, del Estado de Derecho» (34).

Tales son, básicamente, las posibilidades que ofrece nuestra ley fundamental en orden a traducir a la práctica aquel mandato del legislador por virtud del cual las Comunidades Autónomas podrían aspirar a poner en marcha, eficazmente la celebración de un determinado tratado internacional. Y no debe olvidarse, a este propósito, que —como ha hecho notar Remiro Brotons (35)— cuando una Comunidad Autónoma se dirige al Gobierno instándole a la celebración de un tratado internacional deberá darse la posibilidad de que éste se vea obligado a negociar ya que, en otro caso, carecerían de sentido los artículos que en los respectivos Estatutos proclaman tal iniciativa. Sin embargo, parece, por lo acaba de verse, que en la medida en que el Gobierno del Estado pueda verse, en mayor o menor medida, vinculado por la iniciativa autonómica, disminuyen o aumentan proporcionalmente las posibilidades de viabilidad y eficacia que ofrecen cada uno de estos cauces cara a los fines que aquí nos interesan. En efecto, no cabe duda que la proposición de ley ante el Congreso de los Diputados ofrece, tanto desde el punto de vista de su articulación técnica como desde el de su funcionalidad dialéctica unas posibilidades de eficacia que no es posible esperar del ejercicio del derecho de petición. Al mismo tiempo es igualmente cierto que los inconvenientes y obstáculos que encontrarían las Comunidades Autónomas a la hora de utilizar la proposición de ley a los efectos de poner en marcha la iniciativa de negociación internacional que legítimamente les asiste serían francamente superiores a las que encontrarían de decidirse por utilizar el canal que les ofrece el derecho de petición y la proposición no de ley. En todo caso,

la falta de experiencia en la materia y la inexistencia de una interpretación jurisprudencial de los textos que, a estos efectos articulan ambos procedimientos no permite arriesgar más que una decidida y meditada opinión personal.

- (1) Vid. en este sentido, REMIRO BROTONS, A.: *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas*, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Zaragoza, 1979, págs. 360 y s.
- (2) RODES, J.M.: *Comunitat autònoma i política internacional. Una nota prospectiva sobre el cas català*. Taula de canvi, n° 2, maig 1980, págs. 201 y ss.
- (3) *Ibidem*, pág. 201.
- (4) Sobre este punto pueden verse mis trabajos, *Las Comunidades Autónomas ante el Orden Comunitario europeo*, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*. Santiago de Compostela, 1982, y *La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales* (en prensa) 1983.
- (5) B.O. del País Vasco, de 5 de febrero de 1982.
- (6) B.O. de la Junta de Andalucía, de 26 de abril de 1983.
- (7) B.O. de la Junta de Andalucía n° 23/82, de 15 de septiembre.
- (8) B.O. de la Junta de Andalucía n° 27/83, de 5 de abril.
- (9) El término *competencias exclusivas* es ambiguo como ha puesto de relieve, entre otros, ENTRENA CUESTA, R. en *Comentarios a la Constitución* de GARRIDO FALLA, F. y otros, págs. 1613 y ss.
- (10) BITTER, J.W.: *El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1981, n° 4, pág. 199.
- (11) SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I. citado por FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *La Comunidad Autónoma del País Vasco y el derecho internacional*, en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Oñati, 1983, pág. 1607.
- (12) BOE n° 35, de 10 de febrero de 1982.
- (13) Las materias que se transfieren y en relación con las cuales, caso de celebrarse reuniones de carácter internacional, podrá intervenir la Junta de Andalucía son las siguientes: Formación profesional agraria; producción vegetal y animal; comercio exterior de reproductores selectos y de material genético animal; convenios sobre desarrollo ganadero establecidos con el Banco Mundial y otros que puedan establecerse; industrias agrarias; pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, Anexo I.
- (14) FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. Loc. cit. págs. 1594 y ss.
- (15) ARANZADI, *Nuevo Diccionario de Legislación*, vol. X, números 13.670 y 13.676.
- (16) RODES, J.M. Loc. cit. págs. 206 y ss.
- (17) Vid. Sobre este extremo, BERNARD, M.: *La coopération transfrontalière dans les régions pyrénéennes et la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* Conseil de l'Europe. As/CPL/PYR. I, págs. 25 y ss.
- (18) CALAMIA, A.M.: *Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980*. Rivista di Diritto Internazionale privato e processuale. 1981, n° 4, págs. 884 y 984.
- (19) Una lectura crítica de los Estatutos de Autonomía sobre este extremo produce una cierta inquietud cuando se considera que, en este terreno, es preciso de todo punto, conjugar los intereses específicos de los Entes periféricos con los más generales intereses estatales que expresan principios tales como el de solidaridad, el de igualdad de todas las Comunidades Autónomas, el de igualdad de todos los españoles (Vid. sobre estos principios ENTRENA CUESTA, R. Loc. cit., pág. 1615) o de unidad de mercado (Vid. sobre este último principio: SANTOS, V. *Modelo económico y unidad de Mercado en la Constitución española de 1978* en *El desarrollo de la Constitución española de 1978*. Zaragoza 1982, pág. 387).

Ha sido REMIRO BROTONS (REMIRO BROTONS, A. Cursos de Verano de Derecho Internacional, Vitoria, 1982 (cit. por F. de CASADEVANTE R., C. Loc. cit., pág. 1599) quien ha tachado de inconstitucionalidad a aquellos artículos de los Estatutos que prevén la posibilidad de instar al Gobierno para la celebración de tratados internacionales al objeto de proteger a los emigrantes de una determinada Comunidad Autónoma (En este sentido pueden verse, por ejemplo, los artículos 23,3 del Estatuto Andaluz y el art. 40, tres del Estatuto de Castilla-La Mancha), aduciendo que tales artículos atentan contra el principio de igualdad de todos los españoles ante la ley consagrado por el art. 14 de la Constitución dado que no existe la misma posibilidad en todos los Estatutos.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en sentencia núm. 71/1982 de 30 de noviembre (BOE de 29 de diciembre de 1982), ha declarado nulos determinados artículos de la ley 10/1981, de 18 de noviembre, del País Vasco que conculcan el límite de las competencias autonómicas por ser contrarios a los principios de libre circulación de bienes y de unidad de mercado. Es presumible, por consiguiente, que se considerase incurso en inconstitucionalidad la proposición de ley de una Comunidad Autónoma por la que, por ejemplo, se instase al Gobierno del Estado a celebrar un tratado internacional que vulnerase el principio de unidad de mercado, principio que respondiendo a una exigencia de racionalidad lleva a residenciar el conjunto de todas las Comunidades Autónomas y que se opone a la consagración de privilegios económicos pero no a un tratamiento económico específico demandado por singularidades locales concretas (SANTOS, V. loc. cit. págs. 388 y ss).

- (20) WEIL, P. *Vers une normative relative en droit international?* Revue Générale de Droit International Public, 1982, n° 3, pág. 8.
- (21) *Ibidem*, pág. 7.
- (22) CRUZ VILLALÓN, P.: *La administración de justicia en el Estatuto de Andalucía*, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982, pág. 917.
- (23) *Ibidem*, pág. 925.
- (24) CUOCOLO, F.: *Iniziativa legislativa* en Enciclopedia del Diritto, vol. XXI, Varese 1971, pág. 134.
- (25) BJC, 1981-6, pág. 422.
- (26) Vid. Sobre este extremo, entre otros, REMIRO BROTONS, A. Loc. cit. pág. 359. PELÁEZ MARON, J.M., *Las Comunidades Autónomas ante el Orden Comunitario europeo*, cit. pág. 90. PÉREZ GONZÁLEZ, M. y PUEYO LOSA, J., *Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional*, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, cit. pág. 34. MUNOZ MACHADO, S. *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid 1982, pág. 338.
- (27) RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J., *Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución*. Revista de Derecho Político, n° 15. Otoño 1982, págs. 102 y ss.
- (28) PUNSET, R. *Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo*. Revista de Estudios Políticos, n° 22, julio-agosto 1981, pág. 216.
- (29) GERPE LANDÍN, M. *Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978 en Parlamento y Sociedad Civil*. Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona. Barcelona 1980, pág. 170.
- (30) Por vía de ejemplo pueden citarse: art. 133 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; art. 120 del Reglamento del Parlamento del País Vasco; art. 163 del Reglamento del Parlamento en Galicia; art. 164 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 134 del Reglamento del Parlamento de Canarias; art. 162 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; art. 110 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; art. 149 del Reglamento provisional del Parlamento Foral de Navarra; art. 127 del Reglamento provisional de la Diputación General de La Rioja; y art. 158 del Reglamento de las Cortes Valencianas.
- (31) PUNSET, R. Loc. cit. págs. 221 y ss.
- (32) Así, los artículos 23,3 y 72,5 del Estatuto de Andalucía; 40, uno del Estatuto de Aragón; 8 del Estatuto de Asturias; 6 del Estatuto de Cantabria; 7 y 40, tres del Estatuto de Castilla-La Mancha; 6 del Estatuto de Castilla-León; 27,4 del Estatuto de Cataluña; 6,2,h) del Estatuto de Extremadura; 7 y 35,3 del Estatuto de Galicia.
- (33) Vid. a estos efectos los artículos 49 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 192 y ss. y 174 del Reglamento del Senado.
- (34) CRUZ VILLALÓN, P., P. Artículo 77, *El derecho de petición a las Cámaras*. Sevilla, 1983, pág. 19.
- (35) REMIRO BROTONS, A., *Loc. cit.*

Los impuestos cedidos a la Generalitat de Catalunya: la implantación del impuesto sobre el valor añadido en fase de minorista y su armonización comunitaria.

Jordi Sopena Gil

I. Introducción

1. La realización de los fines que persigue la Comunidad Económica Europea ha obligado a los Estados miembros a realizar una política de armonización —no de igualación— de los sistemas fiscales, política que ha sido más intensa en los impuestos indirectos que en los directos. Por este motivo, esta armonización, entendida como proceso dinámico de aproximación progresiva de los sistemas fiscales, con la finalidad de suprimir aquellas distorsiones capaces de impedir la realización del Mercado Común, debe afectar a España, plenamente cuando se integre, a la CEE y en menor grado ahora, cuando se están presentando proyectos de Ley que tienen en cuenta las directivas armonizadoras de dicha Comunidad.

La presente comunicación intenta relacionar el poder tributario de la Generalidad con las obligaciones que podemos asumir como consecuencia de la integración de España en el Mercado Común, en un aspecto concreto relativo a los efectos que puede tener la armonización comunitaria respecto a un impuesto a ceder a dicha Institución: el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), en fase de minorista.

II. LOS IMPUESTOS DEL ESTADO CUYO RENDIMIENTO SE HA CEDIDO A LA GENERALIDAD.

En esta materia la legalidad vigente está constituida por la cesión del rendimiento de los siguientes Impuestos a la Generalidad: Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales, Impuestos sobre Sucesiones, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre el Lujo, en destino, y Tasa sobre el Juego (artículo 44 y Disposición Adicional sexta del Estatuto de Cataluña) con modificaciones pendientes de aprobar, tal y como se indicará después.

El Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio y el de Sucesiones serán sustituidos, en su día, por el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y de Sucesiones y Donaciones, respectivamente, sin que ello suponga grandes modificaciones —según proyectos anteriores retirados de las Cortes de previsible nueva presentación— en los mismos impuestos, ni en el régimen de cesión del rendimiento.

Fuera de la cesión, queda el Impuesto sobre las ventas empresariales bajo la figura de Impuestos sobre el Tráfico de las Empresas y sobre el Lujo, este último en parte. Precisamente la Comunidad Económica Europea ha decidido, que ningún Estado miembro mantenga el sistema del Impuesto sobre la cifra de negocio en cascada cuyo modelo español es el Impuesto sobre Tráfico de las Empresas.

Todo ello determinará la sustitución de este último por el IVA.

El Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas —en cascada, rechazado por el Mercado Común— presenta el inconveniente de provocar distorsiones de concurrencia en el interior de las economías nacionales, favorece artificialmente la concentración de empresas y falsea los intercambios internacionales porque hace imposible el cálculo exacto de la carga global, que supone para un país determinado y el montante de los derechos compensadores o bonificaciones correspondientes a esa carga; es decir lo que llamaríamos la desgravación fiscal a la exportación.

Estos inconvenientes han supuesto, por voluntad decidida de Francia, impulsora de esa armonización, implantar en todos los países de la Comunidad el Impuesto sobre el Valor Añadido. Esta ha sido la parte más elaborada y aceptada de la armonización fiscal comunitaria. Buena prueba de ello es la adaptación de todos los países a los principios fijados por la Sexta Directiva, relativa a la armonización del IVA.

III. LA CESIÓN A LA GENERALIDAD DEL RENDIMIENTO DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO EN FASE DE MINORISTA.

En relación con el Estatuto de Cataluña y con los impuestos cedidos por el Estado, la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido, supondrá la supresión del Impuesto sobre el Lujo, cuya fase en destino es precisamente una de los impuestos cedidos. El otro aspecto importante, a tener en cuenta, derivado de la implantación del referido Impuesto sobre el Valor Añadido, es que este último va a alcanzar la fase de minorista, según los datos oficiosos que sobre el anteproyecto se han obtenido y del precedente proyecto presentado a las Cortes, retirado como consecuencia de la disolución de las mismas en 1982. El rendimiento de esta fase de minorista, de acuerdo con el artículo 11.1.d) de la LOFCA y disposición adicional 2ª.2 de la Ley de cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña de 28 de octubre de 1981, será cedido a la Generalidad.

Ello va a traer como consecuencia dos efectos importantes: primero la desaparición de dos figuras que tenían una cierta permanencia en el sistema Tributario español, que son el Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas y sobre el Lujo. Ambos resultan subsumidos por el Impuesto sobre el Valor Añadido. Segundo, la obtención por la Generalidad, de unos rendimientos nuevos por ampliación del concepto de lo cedido, cualitativa y cuantitativamente ya que el IVA, debe superar en mucho, al Impuesto sobre el Lujo, en destino.

En este punto no estará de más recordar las reticencias que el Informe Neumark tiene frente al IVA, en su fase de minorista. Según el Informe, dicha fase no es realizable por razones de técnica fiscal, dado, sobre todo, el gran número de pequeños comerciantes minoristas; la mayor parte de ellos son incapaces de llevar una contabilidad exacta. Contabilidad que para el impuesto que estamos examinando, es un elemento fundamental para la aplicación correcta del mismo. En estos días, precisamente, la actuación de la Inspección Fiscal en determinadas poblaciones de Cataluña, obedece, no sólo a una política de intimidación para combatir el fraude fiscal, sino, como públicamente han manifestado los responsables de la Inspección tributaria del Estado en Cataluña, a inducir a la pequeña y mediana empresa a llevar contabilidad ajustada a unas ciertas normas.

Siguiendo el modelo vigente de cesión de rendimiento de tributos, la Generalidad, por delegación del Estado se hará cargo de la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión del IVA en fase de minorista.

La Generalidad va a tener que realizar un serio esfuerzo organizativo para poder cumplir adecuadamente la indicada delegación de competencias.

No va a ser tarea fácil tener una administración eficaz en orden a la realización de actos de trámite, liquidación y gestión tributaria del IVA cedido. Tampoco lo va a ser lo referente a recaudación del impuesto o a la concesión de aplazamientos y fraccionamientos de pago. Menor dificultad vemos en la esfera de revisión puesto que la misma se va a circunscribir a resolver los recursos de reposición, a declarar la nulidad de pleno derecho, previo dictamen del Consejo de Estado, de actos derivados del procedimiento de gestión y liquidación, a resolver los expedientes de fraude de Ley a declarar la lesividad de sus propios actos declarativos de derechos.

La dificultad importante, grave y seria la vemos en la delegación de competencias en materia de Inspección tributaria.

En este punto es donde se va a tener que centrar la Generalidad para disponer de un cuerpo inspector del IVA, en fase de minorista, eficiente para que tributen quienes en los momentos actuales ofrecen mayor resistencia y cumplan las obligaciones formales que determinen las normas que se dicten.

A las dificultades normales, de toda actuación investigadora o comprobadora, la Inspección se va a encontrar con unos contribuyentes a los que la estimación objetiva global, tributariamente hablando, maleducó, lo cual resulta agudizado por efecto de la variante y caótica legislación sobre la estimación objetiva singular del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Este lúgubre panorama que se ofrece, sin embargo suponemos resultará mitigado por regímenes especiales que seguramente afectarán a las pequeñas empresas y que presumiblemente irán de la franquicia del impuesto, cuando no se llegue a un determinado volumen de ventas, hasta un régimen simplificado o a «forfait» para aquéllos que superando el anterior límite, no lleguen a otro autorizado por el legislador.

Normalmente, el vendedor a detalle, en su mayoría, se va a situar en los límites del régimen especial relativo a las pequeñas empresas que, como hemos dicho, va a simplificar en gran parte la tarea de la Inspección de la Generalidad.

El comunicante no puede por menos de hacer una referencia a los problemas que hasta ese momento ha tenido la Generalidad para asumir funcionarios del Estado, de las escalas técnicas de inspección, dificultando la creación de una Administración autónoma eficiente, dada la preparación y experiencia de dichos funcionarios. En concreto, debe indicarse que algunos de los mismos pasaron a depender de la Generalidad, volvieron a serlo del Estado y ahora han vuelto a la Institución autonómica. Organizar la España de las autonomías no es tarea fácil y deben superarse muchas resistencias y por qué no decirlo, antipatías, temores y suspicacias.

La sustitución del Impuesto sobre Tráfico de las Empresas y de Lujo por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) puede plantear algunos problemas a la Generalidad debido al tratamiento escueto de las disposiciones legales publicadas o a punto de publicar sobre el tema. Nos referimos a la determinación del tributo cuyo rendimiento se cederá.

Son tributos cedibles a las Comunidades Autónomas la imposición general sobre las ventas en su fase minorista y los impuestos sobre consumos específicos en dicha fase, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales. (LOFCA, art. 11.1.d.) y e)), la Ley de cesión de Tributos a la Generalidad establece que mediante Ley especial se regulará la cesión del rendimiento en Cataluña que corresponda al IVA en su fase de gravamen sobre las ventas al por menor (Disposición Adic. 2ª.2 Ley 28 Octubre 1981).

Por último el Proyecto de Ley reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, (Disposición adicional segunda 2. Ley 30/1983 de 28 de Diciembre), reproduce el anterior precepto.

Está claro que algunos de los problemas que planteamos serán resueltos por la propia Ley especial de cesión del rendimiento del IVA pero no será baladí señalar las dificultades que para el comunicante va a ofrecer dicha cesión.

Vamos a examinarlas.

Hemos visto que las disposiciones legales prevén la cesión del rendimiento de tributos a la Generalidad, del IVA en fase de minorista en las ventas al por menor.

Por tanto, será fundamental determinar en el amplio marco de posibles y probables hechos imponible del IVA, cuando se va a dar la fase minorista.

El hecho imponible en el IVA será, más o menos, las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizados a título oneroso o gratuito, con carácter habitual u ocasional, en el desarrollo de una actividad empresarial. Por empresarios habrá que entender quienes habitualmente, realicen la ordenación de medios de producción y distribución de bienes y servicios. Tendrán esta consideración las actividades de fabricación, comercio o prestación de servicios.

De todas estas actividades ¿cuáles pueden ser en fase de minorista? El comunicante cree que pueden serlo sólo las de comercio. Esta afirmación se basa en dos datos: El proyecto de Ley de Cesión de Tributos del Estado a las CCAA (Ley 30/1983), aplicable a Cataluña desde 1 de enero de 1984, según su disposición final primera, emplea la expresión cuando trata la cesión del IVA, de gravamen sobre las ventas al por menor, lo cual da a entender que se trata de una actividad predicable sólo para el comercio.

En segundo lugar, porque la limitación del artículo 10.4.b) de la LOFCA sobre la cesión de los tributos que gravan el consumo, su atribución a cada Comunidad, se llevará en función del lugar en el que el «vendedor» realice la operación, a través de establecimientos, locales o agencias, precepto que, a pesar de su falta de precisión y dado el contexto del artículo sólo puede hacer referencia al comercio, aunque también venden los fabricantes.

Lo expuesto nos lleva a la necesidad de concretar más. No solamente el IVA cedido se referirá a actividades de comercio sino que, dicho comercio debe ser al por menor, al detall. Obsérvese que como antecedente, el único impuesto cedido sobre consumos, lo ha sido el de Lujo, en fase de destino, es decir, en la venta al detall, en base a que normalmente la repercusión tributaria va a ser asumida sólo por los residentes en Cataluña, evitando así el traspaso de la carga tributaria derivado de este impuesto cedido a residentes en otras Comunidades.

Para determinar cuándo una venta es al detall hay que acudir a la normativa específica que sobre tales ventas ofrece un tributo municipal de carácter real: La Licencia fiscal de Actividades Comerciales e Industriales. Según la Regla 14 de la Instrucción de 27 de marzo de 1981 se considera comercio al por menor el efectuado para el uso o consumo directo. Están facultados para vender al por menor según la propia Instrucción (Reglas 9ª, 10ª y 13ª) los fabricantes, artesanos y comerciantes al mayor en cuanto realicen ventas en dicha forma, las cuales, en cuanto se realicen en Cataluña deben quedar sometidas al IVA cedido en su rendimiento a la Generalidad.

Por tanto, la fabricación, ventas al mayor y la prestación de servicios van a quedar fuera de la cesión de tributos a la Generalidad, por no quedar incluidas en ese concepto de ventas al menor o al detall.

Volviendo al tema central de la comunicación relativo a la armonización de tributos a las directivas de la Comunidad Económica Europea, el informe Neumark considera que un impuesto en fase de minorista no entraña por su propia naturaleza distorsiones notables en los intercambios entre los Estados miembros de la Comunidad, dado que los productos sujetos al impuesto, en la fase de comercio detallista no son objeto de exportación, tema básico en la armonización de la imposición indirecta, con algunas excepciones que se refieren por ejemplo a ciertos bienes de consumo durables, para los que podría considerarse la aplicación de «use taxes», según el modelo americano. Efectivamente, aparte de la casi nula importancia del Impuesto sobre el Valor Añadido, en fase de minorista, para dar lugar a distorsiones importantes, la Generalidad no puede dictar norma alguna respecto a los tributos cedidos, según el criterio establecido en el artículo 3º de la Ley de Cesión de tributos a la Generalidad y artículo tercero, en relación con la disposición final primera, párrafo segundo de la Ley reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, prácticamente aprobada en estas fechas por las Cortes, (cuando se elabora este texto se ha publicado en el BOE de 29 de diciembre de 1983, la Ley 30/1983 de 28 de diciembre sobre esa materia) no pueden plantearse cuestiones sobre armonización de las disposiciones legales del IVA, en fase de minoristas, derivadas de la Generalidad, en tanto que tales disposiciones ni siquiera pueden existir, ya que el Estado es el único que tiene competencia para dictarlas, —incluso en el ámbito reglamentario— y por ello sólo el Estado será responsable de la armonización comunitaria y nunca, en este ámbito, la Generalidad.

**Algunas precisiones en torno al asunto 96/81, en
relación a la actuación por los Estados miembros
de las directivas comunitarias.**

Blanca Vilá Costa

Los hechos básicos del asunto 96/81, objeto de examen aquí, son fácilmente extraíbles de la referencia que hace el propio texto de la sentencia del TJCE de 25 de mayo de 1982, y de las conclusiones presentadas por el Abogado general F. Capotorti de 31 de marzo de ese mismo año, conjuntas para los asuntos Nos. 96, 97 y 100/81. En lo que aquí concierne, se tratará del examen de los problemas suscitados en torno a la actuación de una directiva comunitaria —que se toma como modelo— concretamente de la *directiva 76/160 del Consejo*, de 8 de diciembre de 1975 (*JOCE 1976, n.º L 31, p. 1*) relativa a la calidad de las «aguas litorales y superficiales» («eaux de baignade»). El marco para este examen es el de un procedimiento por recurso directo ante el Tribunal a instancias de la Comisión, en aplicación del art. 169,2 TCEE y en constatación del incumplimiento por parte de un Estado miembro —Países Bajos— de sus obligaciones comunitarias derivadas de determinadas directivas, entre las que hallamos la n.º 76/160 de referencia (1).

Por otra parte, el posible interés que pueda aquí suscitar el centrar nuestra atención en un caso específico se debe, fundamentalmente, a dos series de razones: al carácter *particular* del supuesto, relativo al incumplimiento por un Estado miembro caracterizado por su internacionalismo poco dudoso —como es el caso de los Países Bajos—, que no responde además a una articulación federal o regional compleja (se trataba de la simple descentralización de determinadas competencias en la materia); y, en segundo lugar, a las posibilidades que ofrecen éste y otros casos similares para una consideración lineal de determinados estándares fijados *por* y *desde* la órbita comunitaria en materia de desarrollo y actuación de directivas; ofreciéndonos incluso, como veremos, la posibilidad de una visión relativa y dialéctica de determinadas construcciones comunitarias, tales como la directa aplicabilidad, o la doctrina de los efectos directos, en relación a la práctica de determinados Estados en este terreno de desarrollo y actuación de las misma normativa. Razones, pues, de orden sustancial y de orden metodológico.

La directiva 76/160 del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, en base a los arts. 100 y 235 del TCEE, se propone la armonización de las legislaciones de los países miembros en una materia que afecta prioritariamente dos sectores: medio ambiente y salud pública. Con este objeto, al regular concretamente la *calidad* de las aguas en zonas litorales de baño, incorpora en su texto un anexo detallado, precisando los índices y parámetros físicos, químicos y bacteriológicos exigidos para la reducción de la contaminación y para el control de toda degradación posterior de las aguas. A partir de este acto comunitario, los Estados miembros quedan especialmente obligados: a) a fijar los valores previstos sobre los parámetros exigidos como estándares mínimos; b) a establecer las disposiciones necesarias para alcanzar estos valores en un término máximo de diez años; c) a cumplir con los controles exigidos, en las fre-

cuencias que la directiva específica. Por otra parte, el artículo 12 de la directiva prevé que los Estados miembros dicten las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para conformarse a la directiva en un período de *dos años* desde su notificación, estableciéndose a su vez deberes de información a la Comisión (2).

Prescindiendo de los distintos pasos característicos del procedimiento previsto por el art. 169 TCEE. en la constatación por la Comisión de un incumplimiento de una obligación comunitaria por un país miembro, del desarrollo de una directiva en este caso, y particularmente prescindiendo de la fase inicial a seguir entre Comisión y país de eventual incumplimiento (relativa, como se sabe, al *deber de información* de la instancia comunitaria), veamos de modo global las posiciones y actitudes de las partes en el procedimiento de «manquement» (Comisión y gobierno neerlandés), y muy sustancialmente, del Abogado general Capotorti y del propio Tribunal de Luxemburgo, en su sentencia de 25 de mayo de 1982.

A) *La Comisión* estima que los Países Bajos han faltado a sus obligaciones derivadas de la directiva, fundamentalmente, al no tomar las medidas necesarias para la «transposición» (sic) de ésta al ámbito interno, y concretamente las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que exigía a tal efecto la conformación de su derecho interno («avis motivé» exigido en el art. 169 TCEE., sobre cuya base la Comisión interpone propiamente el recurso). La Comisión deduce entonces que este país miembro no ha dictado, en fecha posterior al vencimiento del plazo del art. 12 de la directiva, las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas precisas para tal «transposición», tras realizar una sistemática confrontación entre la legislación neerlandesa y la directiva núm. 76/160 del Consejo. Esta falta a sus obligaciones se deduciría, en base a las informaciones proporcionadas a la Comisión por el gabinete neerlandés (3), de una actuación *tardía e incompleta* del acto comunitario a nivel interno. Ante preguntas del Tribunal, la Comisión habría indicado la insuficiencia del cuadro legislativo interno holandés en aquel momento, a pesar de la existencia de referencias a la directiva comunitaria en la exposición de motivos del Proyecto de modificación de la legislación sobre contaminación de las aguas, y de la existencia de un *programa indicativo plurianual* contra la contaminación asumiendo los parámetros establecidos en los anexos de la directiva, así como de la existencia de otras referencias complementarias: todas ellas no suponían una conformación *puntual y precisa*, ni *completa* del derecho interno holandés. Según la Comisión, esta conformación «no podía dejarse a la discreción de las distintas autoridades» encargada de la gestión de las aguas, debiendo los Estados miembros *integrar* en su orden jurídico el *contenido* de la directiva, sin sustraerse al dictado de normas coercitivas.

B) Por su parte, *el gobierno holandés*, partiendo de una cierta timidez y del reconocimiento de su, al menos, parcial incumplimiento, intenta progresivamente una actitud firme que demuestre y pruebe la severidad interna en materia de calidad de las aguas, aduciendo todo el conjunto de medidas legislativas ya mencionadas y el carácter prioritario del sector. Las dificultades sustanciales se localizarían, en atención a ello, únicamente en el sistema descentralizado de la *gestión* de la calidad de las aguas; sistema en el que la administración central no sería competente para reglamentar directamente tal gestión, correspondiendo ésta exclusivamente a las autoridades locales, particularmente en materia de concesión de autorizaciones o de fijación de normas de calidad. Todo ello habría obligado al gobierno a dos tipos de ini-

ciativas legislativas: de orden programático, por un lado, y de modificación de la legislación general existente en materia de contaminación, por otro.

Sin embargo, insiste este Estado miembro, el conjunto de instrumentos configurado por *la directiva* comunitaria, de un lado, y por las *disposiciones ya existentes* en el ordenamiento neerlandés tendrían como consecuencia la actuación interna de esta directiva, siendo de momento suficientes, al condicionar la gestión de las autoridades locales —*ya constreñidas* por la propia directiva—, y hacerla converger hacia los objetivos exigidos por el propio acto comunitario (4). Según estos argumentos, el resultado práctico deseado por la directiva quedaría entonces alcanzado al quedar obligadas las autoridades locales —al igual que las autoridades centrales— directamente, como destinatarias por este acto comunitario, y ello incluso al margen del mecanismo de los posibles efectos directos de las disposiciones comunitarias (5). Por otra parte, el control de la gestión sería entonces el control de las instancias administrativas previsto por el ordenamiento interno.

C) De las *conclusiones del Abogado general Capotorti* pueden extraerse las siguientes constataciones, al momento de iniciarse el recurso:

- 1) La política de aguas en los Países Bajos se hallaba orientada en una cierta conformidad con las finalidades de las directivas; sin embargo, no se hallaban respetadas de un modo puntual y preciso las obligaciones comunitarias.
- 2) El reparto de competencias entre autoridades centrales y autoridades locales no garantizaba la conformidad al derecho comunitario de las medidas tomadas en su gestión por estas últimas, a pesar de la convergencia en la gestión pretendida mediante instrumentos de carácter programático.
- 3) Precisamente, para cumplir plenamente con el respeto a sus obligaciones comunitarias, se habrían propuesto por el gobierno neerlandés determinadas modificaciones legislativas, no aprobadas en tiempo útil.

A partir de estas constataciones iniciales, recuerda Capotorti la libertad de los Estados miembros en cuanto a la forma y a los medios para la actuación de las directivas en base al art. 189 TCEE, sin que a tal efecto la Comisión haya expresado en este caso concreto reserva alguna al carácter descentralizado del control y de la protección establecidos en este país miembro. En esta línea de razonamiento, el Abogado General precisa:

- a) Que, como ocurre en el presente caso, en las directivas basadas en el
 - b) Por ello, considera necesario que los mecanismos para proceder a la
 - c) Ello significa que el Estado, «directamente o a través de las autoridades centrales o locales— *garantice por su propia naturaleza el respeto de las mismas.*
- Ello significa que el Estado, «directamente o a través de las autoridades locales», vele por «traducir en disposiciones nacionales el *contenido obligatorio* de las disposiciones de cada directiva, de modo que *éste se aplique uniformemente en todo el territorio nacional*» (6).

En cuanto a la aplicación de este modelo al caso de especie, y a la elaboración de los valores de las aguas según la legislación interna neerlandesa, al comprobar que se hallan integradas en gran medida por decisiones dictadas autónomamente

por las autoridades locales competentes, reconoce Capotorti en el sistema holandés dos dificultades mayores: 1) al consistir en iniciativas locales no integradas en una «ley del Estado», no queda garantizada la conformidad de esta reglamentación a las exigencias comunitarias en un plazo útil; 2) en ausencia de la «transposición» a la legislación nacional del contenido obligatorio de las directivas, tampoco queda garantizado que las autoridades centrales respeten plenamente las obligaciones comunitarias, en su control de las medidas de las atribuciones locales.

D) *El Tribunal* en su sentencia de fecha 25 de mayo de 1982 y en sus motivos 12 a 15, acoge formulariamente algunos extremos ya fijados en la posición de la Comisión y en las Conclusiones del Abogado General, en referencia a la «obligación de traducir las disposiciones de la directiva en disposiciones internas de carácter obligatorio», sin perjuicio de la libertad de cada Estado miembro en materia de división y reparto de competencias, y de designación de autoridades competentes — regionales o locales — especialmente para la actuación de las directivas basadas en el art. 100 TCEE: «Las simples prácticas administrativas, por su propia naturaleza modificables por la administración, no pueden ser consideradas como una válida ejecución de la obligación derivada de una directiva» (*Mot. 12*). Por otra parte, «las medidas necesarias para asegurar la aplicación completa de la directiva no han sido tomadas en los plazos previstos...» (*Mot. 14*) (6 bis).

Llegados a este punto, parece conveniente centrar la atención concretamente, en las conclusiones del Abogado General Capotorti y a continuación, muy brevemente, en determinados extremos de la Sentencia del Tribunal de Justicia. En relación a las conclusiones puede comenzarse por hacer una reserva de carácter general sobre el alcance que creemos debe darse a algunas de sus afirmaciones, que quizá debieran ser entendidas en un contexto muy preciso y particular y en una materia harto compleja y prioritaria cual es la gestión de las aguas en un país de las características geopolíticas de Holanda. Por ello, toda afirmación en este contexto, poseerá una virtualidad reducida, difícilmente aplicable «telle quelle» a supuestos de competencias regionales más amplias. Se trata aquí de un problema de gestión estricta, que no parece en ningún momento comprender más que la aplicación de medidas administrativas concretas, evaluables y de fijación autónoma. Desde esta reserva global, que ya disminuye sustancialmente el excesivo tono «uniformador» de las conclusiones de Capotorti, aquéllas que sí parece merecer mayores críticas es un conjunto de afirmaciones teóricas, a nuestro juicio, cuando menos, altamente discutibles (7):

1) Un primer punto importante, redundante en posturas harto clásicas, sería aquél que le induce a contraponer «Estado, directamente» y «autoridades locales» en el tratamiento del tema; cuando aquí se trata propiamente de un problema cuyas coordenadas serían «administración central»/«administraciones locales», según el reparto interno de competencias en la materia, ambas integradoras del «Estado». Este mismo planteamiento le lleva, en otro momento a contraponer en este contexto, «ley de Estado» e «iniciativas locales», en vez de plantear la alternativa a lo sumo en términos de «normación»/«administración» o «gestión».

2) También debería ser valorada negativamente la referencia territorial a la uniformidad, que hallamos en las conclusiones: uniformidad deseable si acaso en la transposición del contenido obligatorio de las directivas. El ámbito decisivo a tener en cuenta es el de la vigencia y el de la eficacia de un ordenamiento jurídico: El criterio geográfico-territorialista distorsiona en cierta medida el mismo significado concreto de la «uniformidad», sin añadir nada nuevo y llevando a equívocos. Volveremos a ello más adelante.

3) El falso planteamiento inicial es tanto más relevante, cuanto no le lleva a considerar como *destinatarios naturales* de la directiva ni a las autoridades locales — ya que no serían «Estado» — ni, en ausencia de «transposición», a las autoridades centrales en la supervisión y control administrativo regular de la gestión local, partiendo en esta última consideración de una actitud que evidencia unos reflejos excesivamente dualistas, tan propios de las tradicionales construcciones jurídicas italianas: (8).

Sin embargo, y desde la perspectiva de la excepcionalidad del supuesto, no deberíamos exagerar el tono uniformizador deducible de los propios términos del Abogado General Capotorti, por una simple razón de fondo: porque en sus palabras el desarrollo de la directiva que aquí se comenta consistirá en la «traducción» en disposiciones nacionales del «contenido obligatorio de las disposiciones de la directiva», de tal modo que *éste* (sic) se aplique «uniformemente» en todo el Estado. Traduciendo a nuestra vez este estándar a la reglamentación interna de los Estados miembros, se tratará a) de la actuación de medidas normativas por las autoridades centrales o regionales; b) conformes a la directiva, es decir, que incorporen en el mismo sentido («uniformemente») el contenido obligatorio, con vigencia y efectividad en y para ese Estado miembro.

Y es más: la reducción a lo que consideramos los propios límites de las afirmaciones que formula el Abogado General Capotorti es posible que contraste con el tono aparentemente más suave, pero posiblemente de alcance más comprometido, que utiliza el Tribunal en su sentencia de 22 de mayo de 1982, concretamente en su motivo n.º 12 al que hemos hecho ya referencia, cuando nos habla de la obligación del Estado miembro de «traducir las disposiciones» de la directiva — y no el simple «contenido obligatorio» de sus disposiciones — en disposiciones internas de carácter vinculante.

En este sentido, una interpretación amplia del término, una interpretación amplia del término *disposiciones (de la directiva)*, que incorporara elementos formales, podría llevar lejos al «celo» interno uniformizador. Y Capotorti opera aquí una valiosa interpretación restrictiva de aquélla que debe transponer el derecho interno de la directiva comunitaria, contenido y resultado éstos sí generalizables (9). Aproximación sustancial (Capotorti) y formal (Tribunal), ésta posiblemente más peligrosa.

Una vez examinados los pormenores relativos a los asuntos, 96, 97 y 100/81, podemos traer a colación para nuestro análisis materiales examinados de una más heterogénea procedencia (en cuanto a materias reguladas, y en relación a otros Estados miembros), aunque moviéndonos siempre en el marco de similares procedimientos por falta de desarrollo de directivas comunitarias en el seno de recursos en «manquement» (10). Incorporando un cierto grado de reflexión en el marco de estadísticas contenidas en informes (11), podríamos intentar fijar determinados estándares comunitarios (o estatales, en su caso) para la «actuación» (12) de directivas. Estos estándares serían expresivos de: a) los factores que intervienen sustancialmente para tal actuación; b) las medidas de los Estados miembros que, desde el derecho comunitario, parecen quedar establecidos en orden a esta suficiente actuación de las directivas; y c) los límites a la libertad de que disponen los Estados «en cuanto a la forma y a los medios», en base al art. 189 TCEE, eventualmente límites de los ordenamientos de los propios Estados miembros que aquí se recuerdan.

a) Los factores que intervienen en este desarrollo interno de las directivas comunitarias son, siguiendo en lo fundamental la pauta señalada por Kellerman (13):

— Factor tiempo: plazo de transposición o desarrollo normativo interno previsto en la directiva.

—Factor «conformidad»; elemento éste más complejo, integrando a su vez un aspecto cualitativo (tenor conforme al texto comunitario) y cuantitativo (carácter completo de la transposición).

—Factor «efectividad», implicando necesariamente la efectiva aplicabilidad de las medidas de desarrollo de la directiva (14).

El específico papel del elemento temporal (plazo o término de necesario desarrollo de la directiva) puede ser objeto de una reflexión suplementaria acerca de si constituye o no un elemento *esencial* al propio acto comunitario, ya que parecen derivarse importantísimas consecuencias (en cuanto de él dependa su propia existencia (15), o en cuanto dé lugar, llegado el caso y si se dieran condiciones sustanciales y concretas necesarias, a posibles efectos directos de la directiva). O si, en el tratamiento y en la experiencia comunitaria (16) posee la casi exclusiva virtualidad de ser un *medio de presión* del que no pueden prescindir las autoridades comunitarias, y que incluso se ven «forzadas» (?) a exagerar, por su propia falta de infraestructura. Pero su cumplimiento por los Estados miembros, en ocasiones, *primaría* incluso el factor «conformidad» a la directiva del ordenamiento interno del Estado miembro aparte de tranquilizar su espíritu *ad intram* y *ad extram*.

El Estado miembro puede, como observa Holanda en este caso (17), utilizar los circuitos distintos ofrecidos por otras características del derecho comunitario (art. 189, calidad de destinatarios últimos de las directivas tanto de las autoridades *centrales* como *locales*; doctrina de los efectos directos, si así le son solicitados por los particulares en su caso, etc.); afrontando *tácticamente* el doble elemento de la legitimidad del procedimiento legislativo interno, y de las posibilidades ofrecidas por las construcciones comunitarias, junto a la inefectividad —por supuesto— en el plano de la ejecutoriedad, del recurso en «manquement». Los casos de Bélgica tras 1979-80; Italia en sus constantes «vacíos legislativos —con materias siempre pendientes de delegación al ejecutivo—; y particularmente Holanda —país con, posiblemente, el grado más alto de «conformidad» a las directivas comunitarias por un lado, y de interno normativo, por otro— son claros (10).

b) Las *medidas* que suponen, en los estándares comunitarios, una adecuada actuación interna hacen referencia a:

—la «transposición» o «traducción» del contenido obligatorio de las disposiciones de la directiva (interpretación estricta y no formal)

—para la obtención de un *resultado*, entendido éste como una «situación jurídica» definida desde la Comunidad, y comportando necesariamente medidas legislativas, reglamentarias y administrativas, particularmente si está basada en el art. 100 TCEE

—resultado jurídico y fáctico que *pueda ser garantizado*, a su vez, por el ordenamiento jurídico del Estado miembro, e implicando, a su vez, la responsabilidad única del Estado en cuestión. Esta medida debe, a su vez, ser objeto de una interpretación estricta, por su propia naturaleza.

c) Por último, los *límites* a la «libertad en cuanto a la forma y a los medios» de los Estados miembros en materia de desarrollo de directivas serían de dos órdenes:

—límites *externos*, y muy fundamentalmente el propio *objeto*, la *naturaleza* y el *tenor* de la directiva: que se deduzca de su extensión, de su alto grado de precisión «cuasireglamentaria» —desde un punto de vista formal— la voluntad comunitaria de reducción de la discrecionalidad de las autorida-

des estatales competentes, o en caso contrario, su respeto; su voluntad exhaustiva o uniformizadora, alcanzando cotas de unificación jurídica en la materia, mediante el supuesto, hoy en día absolutamente corriente, de inserción de extensos *anexos* incorporables «tal cual» a los textos internos (20). Por otra parte, ya desde un punto de vista sustancial, la *materia objeto* de regulación mediante directiva nos determinará su carácter *complementario*, de desarrollo directo de *imposiciones* del Tratado; o su deducción de aquellas disposiciones del Tratado que las prevén como mecanismo básicamente *a cargo* de los Estados miembros y poseen ahí, por lo tanto, un marcado carácter programático. Este es el enfoque que actualmente merece toda directiva comunitaria, por sí sola denominación insuficientemente expresiva (21). Este es el único índice válido en tanto que comunitario para determinar el grado de homogeneización exigible

—límites *internos*, tanto en función de la atribución interna de *competencias*: administración central, regional, local; atribución al legislativo, ejecutivo, posibilidades de delegación..., como del límite de *rango legal*, que impone el instrumento jurídico a utilizar en función de la materia reglada (22).

A partir de estos estándares comunitarios y de los límites estatales hartamente reconocidos en la misma práctica de las instituciones comunitarias, llegamos a la conclusión de que sólo puede ser la propia directiva la que determine *en sí misma* el grado de uniformización exigido en el contenido de las disposiciones internas de desarrollo; grado que deberá, en todo caso, alcanzar por sí sola, a riesgo de infringir el límite del principio de competencia de atribución en función del instrumento jurídico utilizado. Y ello no en virtud del art. 189 TCEE, sistematizador y descriptivo, sino en virtud del sistema del tratado y de la legitimidad de los instrumentos jurídicos comunitarios cuando suponen estándares mínimos *ratione materiae* (22 bis).

Una directiva comunitaria deberá permitir o retener un determinado ámbito material de regulación, ser más o menos exhaustiva, incorporar o no elementos cualificados, unificados o de referencia; pero si ella no deberá jamás *díctar* las medidas complementarias de los Estados, menos aún le compete, en el marco de un Estado miembro de estructura regional, y en materia de competencia exclusiva regional, al poder central una tarea de armonización a todas luces suplementaria. Esta no podría fundarse, sometida a los límites externos e internos mencionados, ni en las necesidades, espíritu o resultados «comunitarios» (el principio de *primacía* obliga, precisamente a *caracterizar* y fijar los límites comunitarios para su aplicación; por otra parte, los principios fundamentales del ordenamiento comunitario no permiten tampoco en su interpretación excesivas libertades ni interpretaciones discriminatorias) ni podrá, tampoco, *alterar*, si no es mediante reforma del sistema de distribución interno de competencias, la competencia regional de carácter exclusivo para la transposición o el desarrollo de la directiva. Y por supuesto no podrá hacerlo en absoluto «a beneficio» del control —que en este caso sería preventivo— que sí le compete en materia de cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en su conjunto. Únicamente podrá «armonizarse» centralizadamente la inacción, la desidia, la infracción o el incompleto desarrollo de tales directivas por las autoridades regionales, en virtud de su poder de «sustitución», y siempre *a posteriori* (23).

En segundo y último lugar, llegamos a la conclusión a que nos lleva una amplísima práctica comunitaria de los Estados miembros, principalmente en sus actitudes globales manifestadas ante la Comisión y el Tribunal en procedimientos de «man-

quement», del extraordinario y excesivo valor *táctico* que, hoy por hoy, poseen determinadas construcciones jurisprudenciales. Ante la ausencia de infraestructura comunitaria para hacer cumplir sus obligaciones, en virtud del art. 5 TCEE, a los Estados miembros, respondió el Tribunal en su día canalizando el apoyo que suponía la doctrina de los efectos directos de disposiciones del Tratado, particularmente finalizado el período de transición. Incluso, y de puntillas, de disposiciones que comportan obligaciones *de hacer* (24), y, aún no contento, de directivas comunitarias tras la expiración del plazo de obligado desarrollo por los Estados ante su inacción opaca al total (25).

El esfuerzo de «democratización» formal en cuanto al *grado* de aplicación personal e individual del derecho comunitario fue notable y es, en general, plausible. El riesgo es entonces de dos tipos: lógicamente, la respuesta de los Estados miembros —esforzados también en aunar *legitimidad* y *eficacia* en la aplicación conjunta de ambos ordenamientos— ha sido valorar tácticamente el riesgo del no desarrollo «a tiempo» de las directivas comunitarias (como hemos visto ha sido el caso de Bélgica y Holanda) por países indiscutiblemente internacionalistas, y poco sospechosos de incumplimiento generalizado de obligaciones internacionales, que disponen además de altos estándares cualitativos, por lo general, en sus legislaciones internas (25 bis). A excesos tácticos, a interpretaciones cuando menos discutibles cual fue el caso de los efectos directos de directivas, los Estados utilizaron conjuntamente las posibilidades prácticas de esta doctrina, o de una interpretación ajustada del art. 189, para recorrer sin prisas los a veces largos procesos legislativos internos, tantas veces incluso de sospechosa lentitud (26).

El segundo y definitivo riesgo lo percibimos en las *consecuencias negativas* de este conjunto de actitudes tácticas: la seriedad de las construcciones jurídicas del Tribunal, particularmente en base al art. 177, queda altamente comprometida por este uso. Posiblemente fuera éste imprevisible en su momento, pero no por ello los Estados actúan ilegítimamente. Sin embargo, parece ser que, desde 1983 nos hallamos en un período de reflexión jurisprudencial que, quizá modifique algunos extremos y, sobre todo, origine nuevas actitudes (27).

- (1) Las conclusiones del Abogado General CAPOTORTI abordan conjuntamente tres supuestos paralelos, dos de ellos altamente homogéneos en los asuntos 96 y 97/81, en la técnicamente compleja materia de la reglamentación del medio ambiente. El asunto 100/81 se encuadra en una materia bien distinta, concretamente al desarrollo de la directiva del Cjo. núm. 74/561 sobre acceso a la profesión de transportista en el ámbito de los transportes nacionales e internacionales.
- (2) Disposición que es hoy día un mero formulario en las directivas comunitarias, única y eventualmente sujeta a adaptación en función de la naturaleza e implicaciones del acto comunitario, para asumir, en principio, los posibles obstáculos «razonables» o ponibles por el conjunto de los EEMM para su puntual desarrollo. Vid., *infra*, en relación al elemento temporal o factor-período de transposición de una directiva comunitaria. Como doctrina significativa —abundante y polémica— cfr. DE RIPAINSEL-LANDY, *Les instruments de rapprochement de législations dans la CEE*, Bruselas, 1976; AYRAL, M., «La transposition des directives dans les droits nationaux», en RMC, 1977 pp 421 y ss. En relación al desarrollo de las primeras directivas en los distintos EEMM, una primera serie de crónicas por países aparece en CDE, entre 1969 y 1973, proseguida total o parcialmente en los últimos diez años por otras crónicas en las principales revistas. Vid. los primeros datos en CDE, 1969-73, a cargo de KELLERMAN, A.G. (Países Bajos), KOVAR, LAGARDE, TALLON (Francia), RAMBOW (RFA), FUJANO (Italia), DE RIPAINSEL-LANDY (Bélgica). Sobre el efecto directo de directivas comunitarias, LOUIS, J.V., «L'effet direct des directives», *Mélanges Baugniet*, 1976, y doctrina cit. *infra*, nota 22 bis.
- (3) Las cuestiones de procedimiento, que por razones de extensión no se exponen aquí, poseen en este tipo de procedimientos una importancia estimable al permitir el seguimiento de cerca de las argumentaciones y posiciones de las partes en la dialéctica EEMM —Comunidad (Comisión). Ver STJCE de 25.5.82, *Rec.* 1982, *Exposé des faits et procédure*, pág. 1.791 ss.
- (4) La declaración relativa a la suficiencia de las medidas de aplicación internas neerlandesas, tras un notable cambio de actitud, es formulado por primera vez en el procedimiento en la memoria de defensa del gobierno de los Países Bajos.
- (5) El Tribunal reproduce en su motivo núm. 11 la base argumental del gobierno neerlandés: «La gestion de la qualité des eaux serait assurée (según los Países Bajos) dans le cadre d'un système décentralisé. Les autorités régionales et locales seraient directement liées par les dispositions de la directive, et elles la mettraient en oeuvre dans la gestion pratique de la qualité de l'eau, sous le contrôle des instances nationales», *Rec.*, 1982, p. 1.834.
- (6) Punto 6 de las conclusiones, *Rec.* 1982, 1.840.
- (6) bis Sentencia de 25.5.1982, *Rec.* 1982, pág. 1.834.
- (7) En los tres puntos que aquí se señalan no se pretende entrar en una problemática de tipo general (puntos 1 y 3) que trasciende como tantas otras, esta breve comunicación. La finalidad es simplemente señalar algunas incoherencias no sólo formales o terminológicas que están, a nuestro juicio, presentes en las conclusiones. Algunas de ellas condicionan ya el *parti pris* por el Abogado General en los asuntos 96 y 97/81.
- (8) Contraponiéndose radicalmente, pues, a la postura mantenida por el gobierno neerlandés. CAPOTORTI parece hablar, desde la Comunidad (por su especial calidad), a partir de los esquemas de un EM con una particular tradición doctrinal, agotando y absorbiendo centralizadamente el status de destinatario de las directivas comunitarias, vía 189 TCEE, del «Estado», lo que llevaría a excluir a los niveles regionales o, en su caso, locales, en tanto que administración estatal, de ser destinatarios materiales, en el sentido que aquí nos interesa, de los actos comunitarios si así fuere pertinente.
- (9) Aquí se propone una aproximación sustancial a la fórmula de CAPOTORTI «contenido obligatorio» de la directiva, que no es por otra parte innovadora. Nada presupone en ella una doble calidad en cuanto a las disposiciones de la directiva en cuestión, unas como obligatorias y otras no obligatorias, cuestión que ya cuenta con una respuesta negativa tanto doctrinal como de la Comisión. Frente a esta fórmula del A.G., el Tribunal habla de «traducción de disposiciones» (sin referencia por supuesto a estándares de obligatoriedad), pretendiendo seguramente evitar los peligros de una interpretación formalista y parcial de la expresión «contenido obligatorio de una directiva», e incurriendo a nuestro entender en la aproximación aún más formal, y por lo tanto peligrosa, que se ha señalado.
- (10) Concretamente, en atención a los asuntos núms. 52/75, *Rec.* 1976 p. 277 ss; núm. 10/76, *Rec.* 1976, p. 1.359, núm. 95/77, *Rec.* 1978, p. 863 ss. núm. 163/78, *Rec.* 1979, p. 771 ss., y 102/79, *Rec.* 1980, p. 1.473; núm. 42 y 43/80, *Rec.* 1980; núms. 69, 70, 71, 72 y 73/81, también estos últimos en un procedimiento *Comisión c. Bélgica*, sentencias de 2.2.1982, *Rec.* 1982; muy recientemente se ha introducido un nuevo asunto *Comisión c. Bélgica* en materia de calidad de las aguas, asunto 8/84. Se hallan, por otra parte, en procedimiento los asuntos núms. 274, 279 y 280/83, contra Italia, y 281/83, ante la inexecución por Italia de la sentencia del TJCE en el asunto 193/80, todos estos asuntos seleccionados entre aquéllos que, en el marco de procedimientos de infracción («manque-

- ment») plantean cuestiones relativas a la participación de regiones o instancias locales en la actuación de directivas, y muchos de ellos (1975-1980) han ido paulatinamente consagrando la fórmula definitiva del TJCE en la materia. Junto a ello, incorporan también determinadas actitudes tácticas en la «prise en considération» del factor temporal de desarrollo de la directiva comunitaria, elemento éste generalizable a la actitud de los EEMM en prácticamente todos los procedimientos ex-169 en relación a directivas.
- (11) Es particularmente interesante la labor realizada en Holanda por el *Asser Instituut*, TMC, cuyo informe sobre la ejecución del derecho comunitario europeo, tras la sesión de 1980 está publicado únicamente en neerlandés, al igual que una relación del estado de las directivas comunitarias y de su desarrollo por Holanda durante el período 1958-1981. Sin embargo, una amplia exposición del contenido del informe de 1980 la realiza KELLERMAN, A.E., Director del *European Law Dpt.* del propio Instituto: «The Netherlands in face of its community obligations», CMLR, 1983, núm. 2, pp. 300 y 301, particularmente. Un dato interesante que aparece en el informe es que de un total de 377 directivas comunitarias registradas hasta 1980, el promedio de infracciones por EM sería de 43, y el número total de infracciones para Holanda, de 77, en esta materia.
- (12) Como se verá, se utiliza aquí el término «actuación» en un sentido aproximado al de la expresión francesa «mise en oeuvre», pretendiendo incorporar todos los pasos a realizar desde la notificación al Estado miembro del acto comunitario, desde —si es vía 100 TCEE— el elemento normativo interno, hasta el grado de ejecución de medidas de gestión concretas.
- (13) KELLERMAN, Alfred E., cit., CMLR 1983-2, p. 300, punto núm. 4, y p. 304, citando el referido informe de 1980. En referencia a Holanda, particularmente, pueden señalarse dos obras colectivas en inglés, *International Law in the Netherlands*, Sijhoff/Noordhoff —Oceana, Asser Institute, La Haya, 1980 y *Division of powers between the E.C. and their member States in the field of external relations*, Coloquio del Europa-Institut, Amsterdam, mayo 1981, KLUWER, 1981.
- (14) Motivo n.º 14 de la sentencia de 25.5.1982; la ley neerlandesa sobre contaminación de aguas superficiales, modificada tras el establecimiento del programa indicativo plurianual que pretendía «transponer» la directiva fue, en el momento de autos, considerada insuficiente, falta de carácter «contraignant» exigido. Esta ley, entrada en vigor en enero de 1982, fue alegada en el último momento por el gobierno holandés como ejemplo de aplicación completa de la directiva, dando entonces virtualidad ex tunc al propio Programa. A esta posición responde el Tribunal que «les mesures nécessaires pour assurer l'application complète de la directive n'ont pas été prises dans les délais...» fórmula definitiva de la jurisprudencia comunitaria.
- (15) Vid. Conclusiones del AG. REISCHL en el asunto 10/76, pág. 1.366 y ss., recordando la enorme importancia del elemento temporal o plazo de transposición, relevancia que ya se hace patente en los asuntos 79/72, STJCE de 21.6.73, *Rec.* 1973, p. 670, y 52/75, de modo especial, S de 26.2.76, *Rec.* 1976, p. 280, en ambos casos *Comisión c. Italia*.
- (16) Es interesante contrastar estas características: por una parte, parece que elemento temporal es indispensable para la propia existencia del acto comunitario (asunto 52/75, y reflexión sobre el resultado del no respeto al plazo de obligado desarrollo); por otra parte, es un elemento negociable, modificable y prorrogable oportunamente si se obra con la oportuna diligencia —antes de la expiración del mismo— por los EEMM; pero, por otra parte, en tercer lugar, observamos la inflexibilidad de las respuestas formales del Tribunal, incluso si con ligera posterioridad al cumplimiento del plazo señalado se hubiere dado el resultado pretendido en la directiva. Llegamos pues a que el plazo de referencia que se incorpora a toda directiva es en el fondo ficticio y operativo, pretendiéndose sólo desde entonces un desarrollo real. De ese modo, habría un plazo formal que presionaría sobre el discurso real, razonable, del tiempo, plazo éste más vago, y que operaría a modo de una «rule of reason» entre los Estados. Todo ello no hace sino consagrar como puramente teórica y vacía de contenido la fórmula jurisprudencial rígida de que «las dificultades halladas en el desarrollo del procedimiento legislativo nacional no pueden jamás justificar la demora de un EM en la ejecución de las obligaciones que le incumben en virtud de una directiva», clásica desde 1975.
- (17) STJCE de 25.5.82, *Rec.* 1982, pág. 1.817.
- (18) Vid. *supra*, nota 12, Informe de 1980, *Asser Instituut*.
- (19) La Comisión, en su memoria de réplica en el asunto 16/76, había hablado claramente de estos límites. El Tribunal relata: «elle observe que le choix laissé par l'art. 189 TCEE quant à la forme et aux moyens... serait soumis à des limitations. Une limitation d'ordre externe serait constituée par l'objet de la directive...; une limitation qu'on pourrait qualifier d'«interne» serait constituée par l'état du droit positif national régissant la matière qui fait l'objet de la directive...» (*Rec.* 1976, p. 1.363).
- (20) Podemos referirnos aquí a las conclusiones del Abogado General MAYRAS en el asunto —que consagra la fórmula del Tribunal en materia de falta de desarrollo puntual de directivas comunitarias— núm. 52/75, *Comisión c. Italia*, *Rec.* 1976 p. 287: «Le recours à cet instrument juridique plutôt qu'un règlement s'explique aisément par la nature des problèmes à résoudre: standards minima,

- d'équivalence, d'harmonisation des méthodes de certification et de contrôle, dont la solution suppose une coopération étroite entre les EEMM et la Comisión». En tal sentido, cita los precedentes asuntos núms. 33/69, *Rec* 1970, p. 93 y 79/72, *Rec* 1973, p. 670, ambos contra Italia. Vid. también la actitud y las palabras de la Comisión en el asunto, cit., 16/76.
- (21) CAPELLI, Fausto, *Le direttive comunitarie*, Milán, Giuffrè, 1983, primera monografía dedicada al estudio en profundidad del tema, en relación a sus principales características. Cfr., entre la doctrina española, MILLAN, Lucía, «La directiva como acto de una Comunidad de Estados con integración parcial», *RIE*, 1980-II, p. 81 ss.
- (22) *Memoria de réplica* de la Comisión en el asunto 10/76, STJCE, sit., de 22.9.76, p. 1.363, *Comisión contra Italia*. También, MUÑOZ MACHADOS, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad europea y la Constitución española*, CIVITAS, Madrid, 1980.
- (22) bis Sobre este punto, cfr. Conclusiones del Commissaire GENEVOIS, en la Sentencia del *Consejo de Estado* francés de 22.12.78 en el famosísimo y polémico caso *Cohn-Bendit*, RTDE, 1979, p. 169 ss. *Nota* DUBOUIS, L., y vid. doctrina, en torno a este asunto, cit. por AUTEXIER, Ch., en su *Nota* a la Ordenanza del *Bundesfinanzhof*, de 16.7.81. RTDE, 1982, p. 781, (nota 2), que ofrece un panorama exhaustivo de las posiciones mantenidas acerca de la sentencia de diciembre de 1978. Sobre «mitificación» y «desmitificación» de directivas comunitarias, vid. PESCATORE, P., *Dalloz*, 1980, núm. 1.731, y LEITAO, A.R., RTDE, 1981, 425 ss.
- (23) La afirmación de MUÑOZ MACHADO, S., op. cit., p. 131-2, es entonces peligrosa: «La directiva no pretende sustituir la función normativa de la legislación interna. Cabe, por tanto, en principio, un desdoblamiento... cuando la competencia por razón de la materia sea compartida entre el Estado y las Comunidades autónomas, o la asunción por estas últimas de dicha función cuando la competencia les pertenezca en exclusiva. Ahora bien, esta solución, que desde el punto de vista de la distribución interna de competencias no me parece que pueda ser objetada, contrasta muy claramente con las finalidades de homogeneizar las legislaciones de los EEMM de la Comunidad que persiguen de forma principal las directivas, homogeneización que parece exigir que a nivel interno los desarrollos se contengan en textos legales únicos y no en un rosario de disposiciones cuyo contenido, además, puede presentar algunos matices diferenciales en cada territorio»; pasando a continuación a proponer la utilización del artículo 150,3 de la CE, cara a «lograr una inmediata y uniforme ejecución de las directivas». Tal afirmación no puede fundamentarse sólidamente ni en el derecho interno español —falta de fundamento que el mismo reconoce—, ni por supuesto en el derecho comunitario, para el que la directiva presupone inicial, pero necesariamente, a) un cierto grado de diversidad y b) la no alteración, a salvo que se desprenda de la propia naturaleza concreta de cada directiva, del sistema interno de distribución de competencias. La utilización de esta técnica jurídica comunitaria pretende, mediante el mecanismo de la directiva sobre esta base, un resultado de armonización, de aproximación; de establecimiento de medidas de coordinación; pero que por su propia naturaleza no puede como técnica jurídica estar dotada de exhaustividad, ni puede por tanto pretender una unificación, uniformización o homogeneización, más parcial y fundamentada en razones técnicas. Fundamento a todas luces insuficiente para la medida que se propone para el caso español. Vid. aparte de doctrina citada en nota 2, BOUZA VIDAL, N., «Significado y alcance de la armonización de legislaciones en la CEE» (*RIE*, 1981, 2, pp. 397 ss.).
- (24) Asunto LUTTICKE, STJCE de 16.7.1966, núm. 57/65, *Rec* 1966, pp. 1.230, en su primera época.
- (25) Desde 1970, part., después, as. VAN DUYN, ENKA, RATTI, DELKVIST, GRUNER y, sobre todo, 8/81, Ursula BECKER, 19.1.82, y GRENDEL, 255/81., dando lugar a amplia literatura.
- (25b) Cfr. la reciente sentencia de 22.2.84, KLOPPENBURG, sobre el posible efecto retroactivo de una modificación operada en el plazo de transposición de la sexta directiva/TVA por la novena directiva/TVA núm. 78/583, de 26.6.78, con respuesta regativa del Tribunal, en base a los distintos objetivos de cada una de las mismas. La amplísima experiencia de infracciones (Vid. balance mensual en *Boletín CE* y procedimientos ex 169 y sus resultados...) por desatención del plazo de desarrollo por los EEMM cuestiona su propia eficacia y el precio, del que se es consciente, de fórmulas jurisprudenciales posiblemente vacías de contenido...
- (26) *Comisión c. Italia*, as. 52/75 y 10/76, citados, situación cuyas coordinadas esenciales se van repitiendo hasta 1982-83, si hacemos atención a las alegaciones continuas del gobierno italiano y a su «precariedad» institucional crónica como causa, en casi todas estas ocasiones, de la falta de transposición.
- (27) La situación, posiblemente, sea la siguiente: A) en materia de efectos directos, en los ámbitos clásicos de libre establecimiento, derivados directamente ex-TCEE (veterinarios, acceso a la profesión de transportista...) no hay problema, si se dan las condiciones de precisión, claridad, incondicionalidad, no discrecionalidad, de decidir efectos directos (ad ex.: STJCE de 22.9.73, AUER); aunque el elemento que da origen a la polémica siga en el aire: si es la propia directiva en sus pertinentes disposiciones, la que, al ser pretendida su aplicación, simplemente posibilita unos efectos directos de un determinado mecanismo previsto en el Tratado. B) Por otro lado, el Tribunal parece ser más

**COMUNICACIONES PRESENTADAS AL
COLOQUIO**

Aspectos generales:

El Estatuto de Autonomía de Aragón y la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

Ricardo García Vicente, Prof. de Derecho Europeo de la Universidad de Deusto.

La ejecución por las Comunidades Autónomas de los acuerdos internacionales concluidos por la CEE.

Rosario Huesa Vinaixa, Prof. Adjunta contratada de Derecho Internacional. Universidad de Valencia.

Las competencias «internacionales» de las Comunidades Autónomas.

Juan de Miguel Zaragoza, Letrado del Ministerio de Justicia.

Los reglamentos y directivas comunitarias y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas españolas.

Carlos Molina del Pozo, Director del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Alcalá de Henares.

En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales.

José Manuel Peláez Marón, Prof. titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Sevilla.

Las Comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Enric Picañol i Roig, Abogado del I.C. de Barcelona.

Ejecución del Derecho Comunitario no self executing y potestad armonizadora del Estado.

Juan Carlos da Silva Ochoa, Prof. de la Facultad de Derecho y del Instituto de estudios Europeos de la Universidad de Deusto.

Algunas precisiones en torno al asunto 96/81, en relación a la actuación por los Estados miembros de las directivas comunitarias.

Blanca Vilá Costa, Prof. Adjunta de Derecho Internacional Privado de la Universidad Autónoma de Barcelona.

La libre circulación de personas en la Comunidad Europea:

El nuevo marco de las relaciones de las relaciones laborales y el derecho comunitario.

Fernando Almendros Morcillo, Prof. de Derecho del Trabajo de la Univ. de Barcelona y Director del Gabinete Técnico del Departamento del Trabajo de la Generalidad de Cataluña.

El artículo 48.4 del TCEE y los empleos en la administración de las Comunidades Autónomas.

Albert Galinsoga Jordá, Prof. de Derecho Internacional de la Universidad de Barcelona.

La Política Regional Comunitaria:

Situación de Aragón en el contexto de las regiones europeas: clasificación regional y análisis comparativo.

Jerónimo Blasco Jáuregui, Diplomado en Derecho Europeo por el Centro Europeo Universitario de Nancy.

La legislación comunitaria limitadora y coordinadora de las ayudas regionales de los Estados y su futura aplicación a la política regional española.

Jerónimo Blasco Jáuregui, Diplomado en Derecho Europeo por el Centro Europeo Universitario de Nancy.

La política regional comunitaria y la reforma de los fondos estructurales.

José Elizalde Pérez-Gruoso, Servicio Jurídico de la Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

Armonización Fiscal Comunitaria:

Los impuestos cedidos a la Generalitat de Catalunya: la implantación del impuesto sobre el valor añadido en fase de minorista y su armonización comunitaria.

Jordi Sopena Gil, Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.

Política Agraria Comunitaria:

Comunicación relativa a las estructuras agrarias en Aragón. Examen del Estatuto de Autonomía Aragonés y de la ley 49/81, de 29 de Diciembre.

Federico García López y María Angeles González García.

Pesca y conservación de los recursos vivos del mar:

La C.E. ante el nuevo derecho del mar, la adhesión de España y su incidencia en Galicia.

José Manuel Sobrino Heredia, profesor ayudante de Derecho Internacional. Universidad de Santiago de Compostela.

Política industrial:

Limitaciones en las competencias y justificación de las mismas en materia de política industrial y energética; dos casos: la Comunidad Económica Europea y las Comunidades Autónomas.

Ramón María Villarino Sieyro, Jefe de servicio del Gabinete Técnico de la Dirección General de Industria e Enerxía. Xunta de Galicia.