

LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA TOMA DE DECISIONES COMUNITARIAS

Por CARLOS F. MOLINA DEL POZO

SUMARIO

I. Introducción.—II. La cuestión de la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas.—III. La toma de decisiones en las Comunidades Europeas.—IV. El hecho de la existencia de regiones en el contexto de las Comunidades Europeas.—V. La participación de las regiones.—VI. El caso concreto de España: participación de las Comunidades Autónomas.

I. INTRODUCCION

Nuestro irreversible proceso de integración en las Comunidades Europeas, unido al reconocimiento constitucional y existencia real en España de lo que se ha venido a denominar el Estado de las Autonomías, propician una serie de cuestiones de indudable interés científico y práctico, que parece necesario abordar desde ahora con el fin de conocer, no ya los problemas técnicos que dicha adhesión comporta, sino también para ir preparando todo cuanto sea preciso a nivel institucional y administrativo interno en el contexto de ese nuevo Estado que se ha generado en España y, en concreto, para que cada Comunidad Autónoma vaya tomando conciencia de la próxima realidad que supone el hecho de la adhesión del Estado del que forman parte a la Europa comunitaria y adecue su infraestructura a los comportamientos que de ella se esperan, precisamente, en base a esa integración en el marco comunitario.

Como decíamos, existen una serie amplia de aspectos relevantes que con la adhesión del Estado a las Comunidades van a suscitarse para las Co-

munidades Autónomas. Es evidente que no podemos ahora examinar todos y cada uno de esos diferentes aspectos, pero sí que vamos a detener nuestra atención en una cuestión que parece en la actualidad presentar una dinámica importante. Nos referimos, concretamente, a la conexión que empieza a observarse entre proceso de toma de decisiones comunitario e implicación en el mismo de las regiones pertenecientes a los Estados miembros. Por derivación, creemos oportuno estudiar el fenómeno en lo relativo tanto a la ampliación de las Comunidades Europeas debida a la incorporación, entre otros países, de España, como al papel que van a desempeñar en todo el entramado decisonal las Comunidades Autónomas, cuya presencia y actividad en este ámbito han de ir encauzándose adecuadamente desde ahora hasta el momento en que se produzca la integración del Estado en las Comunidades y, asimismo también, a partir de entonces para lo sucesivo.

Algunas de las cuestiones que, pensamos, poseen mayor interés, y, que, por consecuencia, pretendemos abordar aquí, son las relativas a la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas, a la toma de decisiones en el ámbito comunitario, al hecho de la existencia de regiones en el contexto europeo, a la participación de las regiones y, finalmente, al caso concreto de España en cuanto se refiere a la participación posible de nuestras Comunidades Autónomas en esa actividad de decisión de las Comunidades Europeas.

II. LA CUESTION DE LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Es muy importante tratar de delimitar la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas, dado que, naturalmente, el hecho de que aquellas se presenten o se encuadren de una u otra forma, provocará diferencias en lo relativo a las funciones que han de actuar y al peso específico y alcance de las decisiones que en las mismas se adoptan continuamente.

La historia de los últimos años ha venido a poner de relieve de modo suficiente, las tensiones y las luchas políticas que han acompañado el desarrollo de las Comunidades Europeas. Estas luchas y tensiones pueden seguirse constatando en la actualidad y prueba de ello es que sin cesar se habla y se escribe de la «crisis interna de la Comunidad», crisis que, según todos los indicios, está, en definitiva, retrasando nuestra negociación para la adhesión.

Pero, pese a las causas que se arguyen como desencadenantes directamente de la actual situación interna comunitaria (reforma de la política agrícola común, presupuestos, etc.), y que, en efecto presentan una enorme im-

portancia para el desarrollo normal de la vida comunitaria, lo cierto es que, en la práctica, el problema se reduce a establecer de forma inequívoca la naturaleza jurídico-política de las Comunidades Europeas. En este orden de cosas, la cuestión ha de plantearse en torno al necesario encuadramiento de las Comunidades Europeas. Así, es preciso, pese a la división enorme que se observa en los planteamientos doctrinales, encasillar a las Comunidades Europeas en el marco de una organización internacional, de una estructura confederal, o de una unión de Estados propia de la estructura federal.

Como ya hemos señalado, la doctrina en este punto se encuentra muy dividida, y no obstante el deseo, expresado mayoritariamente por algunos sectores de internacionalistas, de que escoja a la organización internacional como base de partida y fundamento jurídico de las Comunidades Europeas, lo cierto es que la tendencia actual más fuertemente puesta de manifiesto por los autores, es la de considerar el encaje comunitario en la tercera de las posibilidades ya mencionadas, es decir que, una organización del tipo de las Comunidades Europeas se aproxima más a una estructura federal que a otras estructuras jurídico-políticas. Y es que, si se analiza genéricamente a las Comunidades Europeas se encontrarán un conjunto de datos que es necesario tener en cuenta. Así, por lo que se refiere a las funciones de las Comunidades ninguna organización internacional tiene ni ha ostentado nunca poderes tan amplios en relación a los Estados miembros; por lo que se refiere a la ausencia de dependencia frente a los Gobiernos nacionales, no hay nada que sea tan independiente frente a los nacionalismos de los Gobiernos de los Estados miembros que las propias Comunidades; en lo que concierne a la jurisdicción directa de las Comunidades sobre los particulares, si todas las organizaciones tienen jurisdicción sobre sus funcionarios, ninguna, más que las Comunidades, establecen relaciones jurídicas directas con los particulares sometidos a su autoridad; en cuanto se refiere a la superioridad del orden jurídico comunitario, ninguna otra organización presenta similar característica, y es que, las normas jurídicas comunitarias están por encima de las propias Constituciones de los Estados miembros. Dentro de esta característica de superioridad del orden jurídico comunitario, pueden, además, señalarse los siguientes aspectos:

- El Derecho comunitario goza de total autonomía, ya que se basa en los Tratados.
- El Derecho comunitario puede fijar sus relaciones con los Derechos nacionales de los Estados miembros.

Si a todo lo dicho se añade el enorme interés que, desde hace unos años, las Comunidades Europeas manifiestan en torno a la idea de la Unión

Europea (Rapport Tindemans), así como la existencia activa de partidos políticos y grupos de presión a nivel europeo, habrá de concluirse que, de conformidad con el esquema de lo que son una federación y una confederación, la estructura de las Comunidades Europeas, en principio, aunque a veces presente rasgos propios de la confederación, se halla más próxima a ser una federación, aunque quizá falten algunos años para que, sin temor a equívocos, pueda afirmarse rotundamente que las Comunidades Europeas son los Estados Unidos de Europa con su estructura auténticamente federal. Sin embargo, queda mucho por hacer, y en ello debemos trabajar todos.

Pero para fijar mejor la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas, es preciso atender, como dato absolutamente esencial, a la diferenciación existente entre cooperación e integración. Consideramos que en ello se reside el nudo gordiano del encuadramiento jurídico, en cuanto a su estructura se refiere, de las Comunidades Europeas.

Ya hemos tenido ocasión de mantener en otro lugar, que no es lo mismo hablar de la cooperación entre países, que referirse a la integración que pueda darse entre dichos países. Evidentemente existen diferencias claras entre ambos conceptos, y a ello habrá que referirse, ya que la integración en términos generales, supone un estadio superior al de la mera cooperación. No vamos ahora a detenernos aquí dado que el tema ya lo abordamos hace algún tiempo y sólo hacemos remisión expresa a cuanto entonces manteníamos (1).

Por lo demás, concluir que existen en el mundo gran número de organizaciones internacionales que agrupan a Estados que desean cooperar entre sí. Pero la Comunidad Europea es, a la vez, algo más y algo sustancialmente diferente. Así, se trata de construir, poco a poco, una genuina unión europea donde los límites constituyen aún objeto de amplios debates; el funcionamiento de la Comunidad no es estrictamente intergubernamental, sino que las instituciones comunitarias disponen de poderes propios y la organización de sus relaciones tiende a hacer que prevalezca el interés general de los europeos; el Consejo de Ministros y la Comisión en los casos en que le están conferidos poderes de decisión autónomos, adoptan actos jurídicos que adquieren fuerza de ley y que, en numerosos casos, se aplican directamente al ciudadano (2).

(1) Cfr. MOLINA DEL POZO: *El capítulo tercero del Título III de la Constitución y la integración en las Comunidades Europeas*, en el libro homenaje al profesor García Trevijano, Madrid, 1982, y también en «Documentación Administrativa», núm. 195, págs. 180-181.

(2) Acerca de estas cuestiones, cfr. nuestros trabajos *Dos estudios sobre Derecho administrativo comunitario*, Madrid, INAP, 1982, págs. 49-72; *El poder judicial y la*

III. LA TOMA DE DECISIONES EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

De sobra es conocido que, precisamente, en la base del proceso de toma de decisiones comunitario está, como fundamento esencial, la realidad objetiva de lo que se denomina el ordenamiento jurídico comunitario. Inspirado en dicho ordenamiento jurídico surge y se configura todo el proceso que da lugar a la aparición continua de decisiones en el contexto comunitario.

En efecto, como consecuencia inmediata de la entrada en vigor de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, todos los Estados miembros se adhieren al compromiso de reconocer y respetar la existencia de un auténtico poder de decisión a los órganos institucionales creados por dichos Tratados en las Comunidades Europeas. Así, pues, la materialización externa del uso de tales facultades por parte de quienes quedan investidos de esa potestad decisoria, va a ir conformando todo el Derecho derivado comunitario. De ahí la importancia que presentan dichos órganos institucionales comunitarios, así como el papel que desempeñan dentro del proceso de toma de decisiones existente en el interior de la Comunidad (3).

En consecuencia, conviene destacar que, al estar reconocida por los Tratados la efectiva posibilidad de tomar decisiones a la Comunidad, ésta ha de estructurar su propio aparato orgánico o institucional, el cual debe ser capaz de asumir las responsabilidades del poder y de encajar la amplia gama de competencias que los diferentes Estados miembros le transfieren desde que se adhieren a la Comunidad. En este sentido, digamos que la Comunidad está dotada de variadas instituciones que con su actuación responden a la tradicional división tripartita de los poderes en el interior de la misma, presentando las decisiones que en su seno se adoptan, la fuerza y el carácter propios de toda decisión de poder, instituido a nivel interno de cada Estado miembro, y con proyección supranacional.

Así pues, la materialización de ese poder de decisión atribuido a las instituciones comunitarias, se exterioriza a través de actos jurídicos. De ese juego institucional que supone el desarrollo y la actuación de los diferentes órganos de las Comunidades Europeas va a surgir todo un conjunto de normas jurídicas de carácter positivo, que son las que constituyen el denominado Derecho derivado. Este Derecho derivado junto con los tratados funda-

integración de España en las Comunidades Europeas, en la obra colectiva sobre *El poder judicial*, vol. III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983, págs. 2075-2089.

(3) En torno a este tema, cfr. por todos C. SASSE: *Le processus de décision dans la Communauté Européenne*, traducción del alemán por G. Losson, Presses Universitaires de France, año de edición original 1975.

cionales y con los principios generales del Derecho comunitario conforman fundamentalmente el ordenamiento jurídico comunitario.

No es ahora el momento de entrar en detalle acerca de los órganos institucionales comunitarios productores de decisiones y del alcance de éstas (4); por ello sólo señalaremos que, esencialmente, la iniciativa corresponde a la Comisión, la cual, como órgano ejecutivo comunitario, formula sus propuestas y proyectos al Consejo de Ministros, que es el órgano con poder de decisión, para, previa disensión en su seno, aprobarlas o rechazarlas. De este mecanismo relacional entre el ejecutivo y el legislativo comunitario irán surgiendo, como antes decíamos, una amplia gama de actos jurídicos normativos de diversa categoría y que constituyen el grueso del orden jurídico comunitario.

El Consejo y la Comisión procederán a realizar entre sí consultas recíprocas, llegando a establecer de común acuerdo las distintas modalidades que abarca su colaboración.

Así pues, la creación de un sistema institucional al amparo de los tratados constitutivos, proporciona a la Comunidad una auténtica capacidad de decisión. Será, precisamente, el ámbito dentro del que se ejerce la mencionada capacidad y el contexto de sus decisiones, lo que ofrecen la originalidad esencial del sistema comunitario en parangón con otras organizaciones intergubernamentales tradicionales.

Como ya es conocido, el sistema comunitario, para el ejercicio del poder ejecutivo, se funda sobre la base de la coexistencia y de la cooperación necesarias entre dos instituciones: La primera es un órgano colegial, la Comisión, que debe determinar sus decisiones en función de lo que considera o percibe como bien común o interés comunitario, todo ello en el marco de absoluta independencia que debe, al menos teóricamente, caracterizar a sus miembros y a las decisiones que como órgano ejecutivo comunitario adoptan. La otra institución es el Consejo de Ministros nacionales de los Estados miembros, el cual, al mismo tiempo es un poco, si se quiere, portavoz de los intereses y de las maneras nacionales de enfocar los temas a debate. En este orden de cosas hay que decir que, las decisiones de la Comunidad acerca de las materias más importantes y de las opciones más generales son el fruto de un incesante diálogo entre ambas instituciones.

Sin embargo, el esquema trazado para la adopción de decisiones en la Comunidad quedaría incompleto si no aludiésemos a otros órganos que, a través de su actuación, hacen posible un mejor y más amplio ajuste de vo-

(4) Sobre estos aspectos, cfr., entre otros, los nuestros que han sido reseñados en la nota 2 de este trabajo.

luntades, como dato previo a la fijación definitiva de una decisión, mediante la introducción en el proceso de toma de decisiones, de elementos consultivos y de concertación. En este sentido, tanto en la fase de preparación, como en la de elaboración y en la última de adopción de decisiones y realización de las mismas, la Comisión y el Consejo no actúan como órganos cerrados sobre ellos mismos, sino que, a lo largo de los años, han sido creados diversos procedimientos tendentes a asegurar la consulta y la concertación en el interior de la Comunidad. Así, al margen del papel del COREPER, de la importante labor que en ocasiones lleva a cabo el Parlamento, y de la actuación esencial del Comité Económico y Social como representante de los medios sociales y profesionales interesados, hay que reseñar la creación de diversos comités de representantes gubernamentales. Los más importantes, aunque no los únicos, son los comités de gestión en la organización de los mercados agrícolas. Estos comités deben pronunciarse acerca de los proyectos de la Comisión tendentes a poner en práctica la política agrícola común, según un procedimiento que respeta la responsabilidad propia de la Comisión, pero que al mismo tiempo asegura una estrecha cooperación entre sus servicios y los de los países miembros. Existen, además, otros procedimientos aplicados por la Comisión en este orden de actuaciones. Así, por ejemplo, las reuniones de expertos designados por su Administración nacional que no vinculan a los gobiernos, o las reuniones de carácter consultivo que se tienen con dirigentes de organizaciones socio-profesionales constituidas a nivel comunitario. Para ciertas materias, este tipo de reuniones se inscribe en el marco de comités institucionalizados (5).

No obstante cuanto antecede sobre el esquema del sistema comunitario de adopción de decisiones, éste se halla todavía lejos de cubrir la totalidad del problema. Así, la preparación de la decisión se opera también a escala nacional (gubernamental y administrativa). Los esfuerzos de los diversos grupos para influir sobre las decisiones a adoptar deben también ser destacados dado que afectan a las formas e incluso a los resultados. El juego respectivo de la Comisión y de los ministros o de sus representantes en torno a un proyecto en discusión, merece un examen a partir de supuestos representativos, desde la situación de partida hasta el momento de la votación final, lo cual, desgraciadamente, no podemos hacer en este momento.

Por otra parte, si bien el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas puede estimarse que no desempeña un papel directo en el proce-

(5) Esto podría predicarse de los comités constituidos, por ejemplo, para la política económica a medio plazo, para la política coyuntural, para la investigación nuclear, para la libre circulación de trabajadores, etc.

so de toma de decisiones, el rol de esta institución es esencial en el momento de la puesta en práctica o de la aplicación de la decisión y de su control jurídico. Las autorizadas interpretaciones del Tribunal constituyen un elemento que debe ser tenido muy en cuenta por quienes van a adoptar las decisiones.

Finalmente señalar que el campo o ámbito de la decisión comunitaria no cesa de ampliarse, y ello es debido a la existencia de nuevas políticas comunes previstas pero no explicitadas en los Tratados, así como a la entrada en el área comunitaria de problemas no previstos por los Tratados, y todo ello, sin que sea preciso acudir a nuevas ratificaciones ante los Parlamentos nacionales. Además, en base a la definición de los objetivos y a las etapas de la unión europea, las Confederaciones de Jefes de Estado y de Gobierno que forman el denominado Consejo Europeo, tienen una implicación directa sobre el sistema comunitario, sobre el modo de preparación de las decisiones necesarias y sobre el tipo de relaciones que estaban previstas en el seno del tándem Comisión-Consejo. Todo ello provoca un desafío al sistema tradicional de adopción de decisiones, por lo que se hace preciso una nueva concienciación que haga posible la comprensión y asimilación de los planteamientos más arriba descritos y su adaptación al medio en el que hoy ha de desenvolverse el proceso de toma de decisiones en la Comunidad.

IV. EL HECHO DE LA EXISTENCIA DE REGIONES EN EL CONTEXTO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

En todos los países de la vieja Europa se aprecia un fenómeno similar que encuentra su origen más próximo al final de la segunda guerra mundial. Hasta esa fecha, si bien es cierto que se dan históricamente ciertos conatos que ponen de relieve las diferencias existentes entre zonas geográficas ubicadas en el interior de un país, o mejor, de un Estado, la verdad es que esos manifestados sentimientos no consiguen imponer su especificidad frente a la mole que supone tradicionalmente el aparato del Estado.

Sin embargo, con el fin de la gran guerra, se ponen de nuevo en marcha una serie de resortes que van a posibilitar si no la desintegración del Estado, entendida ésta en un sentido amplio, el acercamiento a posturas más flexibles por parte de los responsables políticos europeos, que anuncian la constitución de zonas concretas dentro del territorio nacional a las cuales se les van a reconocer por el Estado una amplia gama de competencias necesarias para llevar a cabo su autogobierno, dentro de un contexto legal, socioeconómico y cultural muy definido.

De este modo, los fuertes Estados que acumulaban en sus manos, de manera centralizada, toda la autoridad, el poder y las competencias que como soberanos les estaban reconocidas y respetadas a nivel internacional, empiezan a entrar en una crisis de la que aún en la actualidad, no sólo no han podido salir, sino que el movimiento constatado se dirige hacia posiciones de mayor distanciamiento. Ya no será únicamente la federación alemana con sus Länder, sino también la Italia regionalizada a través de sus autonomías (regiones de estatuto ordinario y especial), Bélgica con su división regional en función de las diferentes lenguas (valona y flamenca) y luego la región de Bruselas, el Reino Unido que con el reconocimiento de sus regiones (Escocia y Gales) camina hacia la instauración de un sistema federal, aunque más lentamente Francia, incluso, como modelo tradicional de Estado centralista, pretende dividirse en regiones, y finalmente lo consigue hace muy poco, si bien únicamente se ha dado un tímido paso, nuestra España donde, como de sobra es conocido, se ha completado la estructura del nuevo Estado denominado de las autonomías y que rompe totalmente con la situación impuesta años atrás.

Así pues, el Estado centralista en tanto que modelo, y en los países de Europa occidental, está en crisis y camina a pasos agigantados hacia su propia desintegración como tal. Pero, ¿acaso esto implica la desaparición de las distintas identidades nacionales? Creemos que en absoluto; es más, pensamos que todo lo contrario, es decir, la situación actual es un reflejo de la potenciación que experimentan los diferentes nacionalismos, que tradicionalmente vienen existiendo, unas veces más a las claras y otras de manera menos aparatosa, dentro de un contexto más amplio que el meramente formal de su respectivo Estado. En otras palabras, nos estamos aproximando a esa concepción que surge históricamente con las ideas panaeuropeas de C. Kalergi y que tiene su realización en el Movimiento Europeo, por la cual se ha de ir a la unión de toda Europa, especificándose dentro de ella sus numerosas regiones, es decir, la Europa de las regiones de la que tanto se ha oído hablar en los últimos años.

Sin embargo, aún nos encontramos lejos de la materialización o realización práctica de esa idea, de esa consecución de esa Europa de las regiones. Los exacerbados nacionalismos estatales aún hoy muy penetrantes harán difícil, sino utópico, por el momento el que Europa se convierta en esa variopinta ilusión regionalizable, aunque hay que reconocer, que el hecho de que la idea de Estado todopoderoso y paternal se encuentra en franca crisis, puede ayudar decididamente a consolidar lo que constituye la meta de quienes, quizá desde una perspectiva romántico-filosófica de las cosas, querríamos ver perfectamente estructurada esa Europa de las regiones.

Pero, es que, además, no se crea que la idea mantenida es puro capricho romántico. En absoluto es así. Desde nuestra particular perspectiva de jurista, y en concreto de administrativista, estamos observando no sólo el hecho ya apuntado del declive progresivo del Estado centralista o centralizador, y sino véase nuestra vigente Constitución en numerosísimos artículos en los que se pone de relieve tal diagnóstico de la situación en España, sino que estamos convencidos de la necesidad de que se impongan las tendencias descentralizadoras y autonomistas en los distintos territorios que conforman los actuales Estados. Estamos convencidos, y lo venimos defendiendo públicamente desde hace bastantes años, de la necesidad del empleo de la técnica jurídica de la participación. Nuestro más alto texto legal alude a ella de forma casi constante, y estimamos que su importancia es capital si se pretende ahondar y conectar con la sociedad que realmente tenemos en nuestros días. Así pues, hay que destacar la enorme importancia de la fórmula de la participación, en sus variadas acepciones, para enraizar con una sociedad moderna y poderla ordenar jurídicamente. Y no se trata de hacer un canto de la participación, sino de manifestar lo que consideramos esencial para la vida social del individuo en sus relaciones con la Administración, con el poder político-administrativo. Creemos que es preciso proceder al acercamiento de la toma de decisiones a aquellos sectores sociales a donde va a afectar la decisión adoptada. Los poderes públicos, los administradores, no pueden permanecer por más tiempo de espaldas a las realidades que la circundan. Es preciso entrar en contacto entre ambos. Y esto tiene su marco más idóneo dentro del ámbito regional que no estatal. Pero, al mismo tiempo, esto no se opone a la existencia de un centro administrativo de poder que coordine las posturas constatadas y adopte las grandes decisiones en última instancia (principio de participación), o establezca el marco dentro del cual habrán de poder funcionar normalmente las regiones en base al principio de autonomía. El problema puede plantearse cuando todos quieren tener poder de decisión sobre todos los demás y no se respeta la unidad de ese centro de poder. Estaríamos en presencia de una Europa en la que existiría un sistema compuesto de elementos típicamente federales y confederales, que serían definidores de la naturaleza jurídica de la realidad estructural organizativa europea. El principio de solidaridad se implantaría entre todas esas parcelas de territorio europeo, haciéndose menos patente en la realidad socio-económica del continente las grandes y profundas diferencias que en la actualidad se aprecian, es decir se lograría un equilibrio entre regiones ricas y desarrolladas y regiones más pobres y deprimidas. La participación de los ciudadanos en la vida administrativa, política y económica sería más amplia y posible. En definitiva, tendríamos una Europa mejor den-

tro de la unidad de sus pueblos organizados por regiones. Esta nueva situación coadyuvaría a salir de la profunda crisis que, en todos los órdenes, aqueja hoy a Europa y, de consiguiente, dada la estructura político-administrativa instaurada que se mantiene, a los Estados que la integran.

V. LA PARTICIPACION DE LAS REGIONES

Evidentemente, la conclusión de la Europa unida del mañana, atraviesa desde hoy por una amplia participación de las distintas regiones que conforman los Estados en el proceso de toma de decisiones. Esta necesidad puede constatarse no sólo en el contexto de la toma de decisiones comunitaria, sino también a nivel exclusivamente nacional o estatal. Y es que, por sólo citar un ejemplo, el problema del desarrollo regional tiende en la actualidad a plantearse a dos niveles: 1.º el nivel nacional, para las opciones estratégicas del poder central y para el reparto de los recursos financieros provenientes del presupuesto nacional, y 2.º el nivel regional, para la elaboración de programas integrados de desarrollo que atienden a la totalidad de las potencialidades endógenas.

En una situación de crisis como la que hoy día envuelve a los Estados, la participación de las regiones en la adopción de decisiones se hace absolutamente necesaria. Para ello se estima preciso, en primer lugar, transferir a las regiones la competencia para decidir acerca de los problemas que le conciernen, y para ello en su seno debe procederse a la elección de personas que las representen, según un sistema proporcional, en base a las diferentes tendencias; en segundo término, garantizar la participación de los ciudadanos interesados en el proceso de adopción de decisiones, ya sea de manera directa, ya sea a través de sus representantes elegidos; en tercer lugar, garantizar la puesta en práctica efectiva de las opciones políticas de los ciudadanos contra las voluntades de tecnócratas o de funcionarios instalados tradicionalmente en el poder; en cuarto lugar, garantizar la transferencia a las regiones de los recursos necesarios provenientes del presupuesto nacional así como la movilización y otorgamiento de medios financieros con el fin de concretizar las opciones políticas de las distintas regiones; en quinto lugar, garantizar la posibilidad de elección de estructuras administrativas propias que sirvan para asegurar un funcionamiento más eficaz de la administración regional; y, finalmente, garantizar el control democrático de cada administración regional. Todos estos elementos o premisas señalados se dan en distintos Estados europeos, pero no en todos, con lo cual el sistema a utili-

zar no puede hacerse homogéneo y, consiguientemente, el resultado final tampoco es el que mejor sería deseable. La primera cuestión a resolver es, pues, la de proceder al establecimiento y fijación en todos los Estados que integran la Comunidad, de un sistema por el cual puedan gozar de autonomía política las regiones que los conforman. En algún supuesto habrá de darse el primer paso, es decir, la descentralización, que aún ni siquiera se ha dado. Una vez lograda la autonomía regional en el interior de los Estados, surgirían posibilidades de democratizar la política regional, por ejemplo, en el contexto comunitario, lo cual se manifestaría a través de un progresivo aumento de los recursos financieros, de la coordinación de las iniciativas y de las acciones de los diferentes Fondos, y del establecimiento de relaciones más estrechas entre las instancias comunitarias y las regiones.

En cualquier caso, y sea cual sea el modelo que se adopte, lo cierto es que actualmente puede constatarse con claridad la necesidad de participación sentida entre los ciudadanos. Para dar cumplimiento formal a este sentimiento generalizado de la población europea es preciso, como ya hemos reseñado, proceder a la uniformización de los distintos tipos de regiones existentes en Europa, y ello lleva aparejado, de una parte, el trasvase o circulación de la información de manera recíproca, y de otro, el reconocimiento, de alguna manera, de poderes de decisión a todas las regiones. Con ello se lograría la autonomía, lo cual no supone en absoluto el separatismo, de las regiones. Los procesos autonomistas han de distinguirse nítidamente de aquellos otros dirigidos a alcanzar el separatismo, en algo que se encuentra radicalmente enfrentado. Se trata de que la autonomía no reclama para una región la independencia, sino que, aspira a conseguir un *status* particular y concreto en el interior del propio Estado, en el seno del propio grupo al que histórica o geográficamente pertenece. Esta es la gran diferencia con el separatismo (6).

Pero, venimos refiriéndonos a la autonomía, y creemos necesario fijar ante todo su concepto. Como ya escribíamos hace algunos años (7), se ha dicho que el término «autonomía» *per se*, es una expresión bastante genérica y que no significa nada. Por ello, necesita de un adjetivo que la complete. Al contrario, pensamos que en Derecho público, la autonomía significa la transferencia de potestad, más o menos amplia, por parte de una entidad política o meramente administrativa hacia otra entidad política

(6) Cfr. HERALD: *Séparatisme, autonomisme, fédéralisme*, en «Revue l'Europe en Formation», núms. 187-188.

(7) Cfr. MOLINA DEL POZO: *La política regional en la Europa comunitaria*, Madrid, Ed. Instituto de Empresa (Serie Europa), 1970, págs. 3-4.

Podemos establecer una distinción fundamental entre autonomía política y autonomía normativa, entendiéndose por autonomía política el poder de dirección político-administrativo (8), y por autonomía normativa la potestad normativa, es decir, la potestad de emanar normas jurídicas que afectan al ordenamiento (9). Para nosotros, la región está dotada de la que hemos denominado autonomía política en cuanto en la explicación de su actividad propia de gobierno, ha de realizar actos que, sin incidir de manera directa sobre las directrices políticas generales, serán expresión de una función de dirección política, si bien ésta se encuentra delimitada territorialmente, así como de la que llamamos anteriormente autonomía normativa, que supone el hecho de que las leyes que emanen de la región o leyes regionales habrá de tener el carácter de leyes en sentido formal (10).

Asimismo, puede advertirse como si descomponemos con cierta lógica y cronológicamente el proceso de las autonomías regionales, descubriremos cuatro fases:

1. La auto-afirmación de las colectividades, es decir, su declaración de existencia y su pretensión justa a ser reconocidas, porque la denominada facultad de auto-afirmación constituye el primero y más indispensable de los derechos que tienen las colectividades.

2. La auto-definición, que viene a representar para las comunidades territoriales el derecho de fijar sus fronteras y de determinar su pertenencia personal, es decir, la nacionalidad propia de cada comunidad territorial.

3. La auto-cualificación es la tercera de las fases a que al principio nos referíamos. Mientras que las dos anteriores permiten conocer la lista de sujetos autónomos, esta fase de auto-cualificación hace mención a la cuestión de su *status*, pudiendo afirmarse, que los diversos *status* no serán en absoluto rígidos.

La auto-cualificación tiene como complemento la auto-organización.

La colectividad necesita desarrollar su *rol* con referencia al cuadro constitucional impuesto por la colectividad del nivel superior, manteniéndose de esta forma, la cohesión del conjunto.

4. Las tres fases anteriores de auto-afirmación, auto-definición y auto-organización que constituyen el proceso de la autonomía, vendrán a avocar a

(8) En este sentido, cfr. GIANNINI: *Diritto Amministrativo*, Milán, 1970, págs. 288 y sigs.

(9) Así lo estima GIANNINI: *Diritto...*, op. cit., págs. 204 y sigs.

(10) De la misma opinión son MOHRHOFF: *Diritto Costituzionale e parlamentare regionale*, Roma, 1965, pág. 178, y BALLADORE PALLIERI: *Diritto Costituzionale*, Milán, 1959, pág. 304.

la última fase, que podríamos denominar con algún autor (11), la autogestión.

Estas constituyen, como decimos, las fases a través de las cuales se consigue llegar al pleno ejercicio de la autonomía regional.

Por otra parte, puede afirmarse que, la determinación del grado perfecto de autonomía plantea una doble problemática. Por un lado, se trata de problemas de naturaleza constitucional, es decir, técnicos, y hace referencia más concretamente a la distribución de los poderes o competencias entre las diversas colectividades. De otro lado, el segundo problema está en función de los niveles de desarrollo y crecimiento de la sociedad considerada. Se puede decir, que si la autonomía implica la libertad, también vendrá a suponer al mismo tiempo ciertas capacidades y responsabilidades, y es evidente que estas consideraciones no figuran como realizables o realizadas más que en el contexto de determinadas sociedades que han adquirido ya un importante nivel de desarrollo.

Pues bien, en base en todo lo anterior, y teniendo además en cuenta, por otra parte, que cuando se inició la integración europea, allá por los años cincuenta, lo que se buscaba era justamente lograr una integración política a través de la previa integración económica, es decir, partiendo de ésta llegar a conseguir aquélla, y que tras todos estos años de experiencia puede establecerse una clara diferenciación entre los que ven la Comunidad Europea como un mecanismo intergubernamental exclusivamente, que ofrecería la imagen de la simple Europa de los mercaderes, y aquellos otros que con sus ideas y planteamientos tienden a la formalización y desarrollo de una estructura federal como meta a lograr, que defenderían la idea de una Europa unida, de los pueblos, superadora, en todo caso, de los pobres aunque importantes basamentos mercantilistas. Como consecuencia de todo lo dicho, pues, estimamos que la Comunidad Europea no debería reposar únicamente sobre los tratados constitutivos firmados por los gobiernos nacionales, sino que habría de dar un paso más y tener presente también la voluntad popular expresada mediante unos cauces legales establecidos al efecto (Parlamento con reconocidas competencias legislativas o decisorias). Ello supondría que la población estuviese posibilitada para participar en la política europea. La necesidad de una participación política creciente de los ciudadanos tiene como fundamento la sensibilización en torno a nuevos problemas que han hecho aparición en el curso de los últimos años (protección del medio am-

(11) Acerca de este punto concreto, cfr. HIRAUD: *Séparatisme, autonomisme...*, op. cit. También del mismo autor en otro trabajo titulado *L'autonomie*, en «Revue l'Europe en Formation», núm. 70.

biente), o de cuestiones que se plantean hoy de modo acuciante (pleno empleo). En este orden de cosas, las regiones constituyen el nivel idóneo en el cual pueden hallarse algunas soluciones.

La integración europea no puede llevarse a cabo a través de la uniformización y el sometimiento de la multiplicidad regional. Las regiones constituyen, precisamente, el símbolo y la garantía de esa multiplicidad. Las regiones se configuran como las herederas de la historia europea y de la riqueza de su cultura, siendo un reflejo importante de la valoración que se manifieste acerca de la civilización europea. El derecho a la autonomía de los pueblos comporta igualmente el derecho de todo hombre a pertenecer a una nación y a una región. Podría concluirse con algún autor (12), que la integración europea llegará finalmente a un estadio que busca la Europa de las regiones más que la Europa de las naciones, tal como fue concebido por los primeros signatarios de los tratados que instituían las Comunidades Europeas. Esta razón hace que sea necesario encontrar los medios capaces de aumentar la participación de las regiones, teniendo en cuenta los objetivos globales de la integración europea. Para ello es preciso armonizar y coordinar las relaciones entre Estado y región, tratando en todo momento de incrementar las competencias y la presencia de las colectividades regionales en el contexto de los distintos Estados miembros de la Comunidad Europea, puesto que, como se sabe, el ejemplo de países con estructura federal o regional muestra que la regionalización no implica ningún particularismo ni ningún riesgo de desintegración nacional, sino más bien la movilidad de los recursos humanos y políticos. La regionalización impide una centralización inútil o excesiva de las decisiones. Permite confiar funciones administrativas a un nivel más próximo del ciudadano, mientras que a nivel superior se lleva a cabo la coordinación y la ejecución de las tareas que no fuesen realizadas al nivel inferior o regional. Es decir, la regionalización permite acercar a los ciudadanos la adopción de las decisiones que a ellos van a afectar. Y en este sentido, parece conveniente proceder a incrementar la presencia y la acción de las regiones a nivel comunitario, nivel al cual son adoptadas un número creciente de decisiones de interés específicamente regional.

Así pues, en la perspectiva de una Europa, federación de pueblos, con instituciones autónomas propias, podría mantenerse la afirmación contenida en una reciente resolución aprobada por el Parlamento Europeo (13),

(12) Cfr. FULLET: *L'autonomia regionale e la decentralizzazione: chiavi per un'integrazione europea?*, documento de trabajo para la Conferencia de las Regiones de la Comunidad Europea y de los países candidatos: España y Portugal, Parlamento Europeo (P. E. 87.632), Estrasburgo, 25-27 de enero de 1984, pág. 88.

(13) Resolución del Parlamento Europeo relativa al contenido del Anteproyecto

según la cual, el fin de la Unión Europea sería el contribuir, entre otras cosas, a que se permitiese la participación, según formas apropiadas, de las colectividades locales y regionales en la construcción europea.

En consecuencia, como sugiere el Presidente de la Junta Regional Trentino-Alto Adige (14), las circunscripciones autónomas —en el sentido de colectividades territoriales y no de simples subdivisiones en el marco de la descentralización administrativa— deben convertirse en elementos fundamentales de la integración europea, desarrollando, entre otros, un papel institucional oficial en el seno de la Comunidad. Si ese proceso supone, de una parte, la necesidad de una aproximación de las concepciones acerca de la autonomía de las diferentes estructuras del Estado, de otra, pone en evidencia el problema de la elección de los instrumentos a utilizar para promover, a nivel europeo, la participación de las circunscripciones de carácter autónomo. Para llegar a esta —estima la personalidad citada— deseable situación, es preciso ir cumpliendo etapas de un inevitable proceso gradual, dados, sobre todo, los problemas que plantea el hecho real de la existencia de disparidades administrativas regionales en cuanto a la división territorial de cada uno de los Estados miembros de la Comunidad Europea. En cualquier caso, lo que si se revela como indispensable es la cuestión relativa a la información que debe proporcionarse a las regiones acerca de las políticas comunitarias, lo cual permitiría a éstas interesarse y, al propio tiempo, se lograría aumentar la transparencia de las acciones comunitarias. En este orden de cosas, sería probablemente necesario, advierte el presidente de la región italiana, concebir en el menor tiempo posible, formas y procedimientos oficiales de participación de las regiones en las instituciones y en el proceso de adopción de decisiones comunitarias, las cuales deben ser reales y eficaces, a la vez que permitir alcanzar la fijación de un marco superior al hoy existente debido a las limitaciones de las experiencias ensayadas. Dichas experiencias constituyen, ciertamente, el fruto de iniciativas loables, sin embargo, no han sido objeto de un reconocimiento oficial no jugando, por ende, ningún papel institucional. Así pues, sería necesaria la creación de un organismo representativo de carácter oficial en el seno de la Comunidad, el cual representara las distintas situaciones que se manifiestan a nivel autóno-

de Tratado instituyendo la Unión Europea, aprobado en la sesión del 14 de septiembre de 1983 y publicada en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», número C 277, de 17 de octubre de 1983, págs. 95 y sigs.

(14) PANCHERI: *L'autonomia regionale e la decentralizzazione: chiavi per una integrazione europea?* documento de trabajo para la Conferencia de las Regiones de la Comunidad Europea y de los países candidatos: España y Portugal, Parlamento Europeo (P. E. 87.632), Estrasburgo, 25-27 de enero de 1984, pág. 101.

mo; dicho organismo tendría como principal tarea la de proceder a consultar y formular proposiciones relativas a las modalidades del proceso de integración autonomías regionales-Europa. Para conseguir una mayor y más amplia participación de las regiones en los procesos comunitarios de formación y de aplicación de las políticas de interés regional, sería muy oportuno que dichas regiones participaran en las comisiones del Parlamento Europeo que estudian políticas que les afectan a aquéllas, como la política regional, la de transportes, etc. Y en este sentido, para lograr una mayor eficacia del trabajo, habría de procederse a la intensificación de los intercambios de información entre las diversas regiones, no sólo a través de la Comisión, sino también en base a relaciones directas entre las mismas regiones europeas, las cuales establecerían un intercambio recíproco y continuo de informaciones relativas a sus actividades respectivas.

VI. EL CASO CONCRETO DE ESPAÑA: PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

El denominado genéricamente en España Estado de las Autonomías es una consecuencia directa del propio articulado del texto constitucional vigente desde 1978. En efecto, ya el título preliminar, y concretamente el artículo 2.º vienen a poner de relieve la existencia de nacionalidades y regiones que integran la nación española y a las cuales se les reconoce y garantiza el derecho a la autonomía dentro de la unidad indisoluble de la nación. Posteriormente, además de otros artículos repartidos a lo largo del texto constitucional y referidos a las llamadas Comunidades Autónomas, el título VIII, viene a ocuparse específicamente de la organización territorial del Estado siendo aquí donde va a regularse, dentro de su capítulo III, todo lo relativo a las Comunidades Autónomas.

De otro lado, el Estado español, del que forman parte las distintas Comunidades Autónomas, solicitó en julio de 1977 de modo oficial su integración en las Comunidades Europeas, iniciándose entonces un proceso lento que habrá de culminarse con la pertenencia como miembro de pleno derecho a dicha estructura supranacional.

Pues bien, la cuestión ha de centrarse en torno a cómo puede arbitrarse un sistema que posibilite la pertenencia del Estado español a las Comunidades Europeas, teniendo en cuenta la nueva estructura organizativa de aquél que viene a configurar al lado de las Administraciones Públicas tradicionales, otra más novedosa cual es la Administración regional o autonómica. De entre la variedad de problemas que pueden presentarse, hemos de fijar aho-

ra nuestra atención en uno que consideramos de la mayor importancia cual es el relativo a la aplicación de las normas jurídicas comunitarias en el interior del Estado español y, por simpatía, de las distintas Comunidades Autónomas que lo constituyen.

Llegados a este punto es importante poner de relieve varias cuestiones. De una parte, que la vigente Constitución española de 1978, en su artículo 93, vino a preparar el marco idóneo para que pudiera producirse en el futuro la integración del Estado en la Europa comunitaria; en este sentido, el mencionado precepto establece que, mediante una ley orgánica se puede autorizar la celebración de tratados por los cuales se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias 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 supranacionales titulares de la cesión. De otra parte, hay que señalar la validez de los dos principios característicos del ordenamiento jurídico comunitario, como son el de la primacía del mismo sobre cualquier orden interno de cualquier Estado miembro y el del efecto directo de las normas que lo integran en relación a su aplicación en el seno de los distintos Estados que forman la Comunidad.

Partiendo de los anteriores supuestos, y en lo que se refiere al tema conflictivo de la aplicación del Derecho comunitario no ya en el interior del Estado español, que lo configuran, puede pensarse en la existencia de problemas concretos que es preciso hallarles solución con anterioridad, incluso, a que España sea miembro de pleno derecho de la Europa comunitaria.

Y es que el hecho de que el texto constitucional prepare el marco de la adhesión no es suficiente para que, posteriormente, dejen de surgir conflictos. Es preciso exponer con claridad los hechos, saber cómo son las cosas en realidad, y, después, intentar darles solución.

Como decíamos, el principal problema que puede plantearse será, a nuestro juicio, el relativo a la aplicación de las normas jurídicas emanadas de las instituciones comunitarias en el interior de las distintas Comunidades Autónomas del Estado español. Si bien las normas que regulan el contexto de las Comunidades Autónomas tienen un carácter de inferior rango en la jerarquía normativa al que presentan la Constitución y las que emanan de los órganos de decisión de las Comunidades Europeas en cumplimiento y en desarrollo del espíritu de los Tratados, las leyes orgánicas en que tienen su origen los distintos Estatutos de Autonomía y el resto de las normas dictadas en desarrollo de éstos por los diferentes poderes autonómicos presentarán problemáticas de fondo y de forma que afectarán directamente en el juego normal del trinomio Comunidades Europeas-Estado español-Comunida-

des Autónomas insertas en el Estado español. El motivo de los posibles enfrentamientos no es otro que la existencia de competencias de carácter exclusivo y/o concurrente en manos de las Comunidades Autónomas que, ya desde ahora, pueden calificarse también como propias de las Comunidades Europeas. En otros términos, el Estado español debe transferir competencias a los órganos pertinentes de las Comunidades Autónomas en torno a determinadas materias, pero, al mismo tiempo, y como consecuencia de la firma y ratificación del Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas, muchas de esas competencias habrán de ser transferidas por el Estado español a los órganos institucionales de poder de las Comunidades Europeas. Por consiguiente, parece lógico mantener que los problemas y enfrentamientos que puedan suscitarse en este campo serán cuantiosos y originarán la adopción de criterios normativos válidos y eficaces, por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, para tratar de ofrecer solución a las distintas cuestiones conflictuales que puedan aparecer. De todos modos, habrán de surgir problemas que cubrirían tres espacios diferenciados: *a)* Los que se pueden originar, normalmente, entre los Estados y las Comunidades Autónomas; *b)* los que se suscitarán, sin duda, entre el Estado y los órganos de las Comunidades Europeas, y *c)* los que afectarán a las Comunidades Autónomas frente a los órganos institucionales de las Comunidades Europeas. Pues bien, en todo este planteamiento, es de poner de relieve el importantísimo papel que habrá de llevar a cabo el Tribunal Constitucional español.

Como consecuencia de la asignación o existencia de competencias propias en cada uno de los tres niveles en juego, y que lo son de manera exclusiva y/o concurrente frente a los otros dos, nos preocupa el hecho de la aplicación del Derecho comunitario en el interior de las Comunidades Autónomas y en este punto vamos a profundizar ahora.

En el marco de la primacía del Derecho comunitario y del principio del efecto directo que caracteriza a tal ordenamiento jurídico, ¿cómo podrán aplicarse en el contexto de las Comunidades Autónomas del Estado español, en concreto, los reglamentos y las directivas comunitarias, sobre todo aquellos cuyo contenido pertenezca a la esfera de las competencias exclusivas de las regiones y nacionalidades autónomas españolas?

La cuestión no es fácil de solucionar. Téngase en cuenta que, incomprensiblemente, el número 3 del artículo 149 de la Constitución española establece que las normas del Estado prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas, pero, únicamente, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas, siendo en todo caso el Derecho estatal supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas. En base al precepto constitucional expresado, los diversos Estatutos de Autono-

mía han venido mayoritariamente a proclamar la primacía del Derecho de la Comunidad Autónoma sobre «cualquier otro Derecho», siendo supletorio el del Estado. Por tanto, parece desprenderse del precepto, que todo lo que sí esté atribuido a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas rechaza el principio cardinal, incluso, en los sistemas de corte federal, cual es el de la primacía del Derecho estatal sobre cualquier otro y sobre todas las materias. En principio nada podrá hacer el Estado cuando de materias de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas se trate.

No obstante, la rigidez del párrafo expuesto queda, en cierta forma suavizado con el tenor del artículo 155 de la propia Constitución. En efecto, si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, y en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de las medidas aludidas, el Gobierno central podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, también puede reseñarse aquí el contenido del número 3 del artículo 150 de la Constitución, según el cual, el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de que se trate de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. La apreciación de esta necesidad corresponderá a las Cortes Generales por mayoría absoluta de cada Cámara.

Pues bien, todo parece indicar que no han de producirse problemas en cuanto a la aplicación de las reglas jurídicas que emanen de los órganos competentes de la Comunidad Europea, en el contexto de las distintas Comunidades Autónomas del Estado español. Sin embargo, el tema es importante y quizá fuera conveniente, en el caso español, copiar el ejemplo habido en países comunitarios como Italia, en donde los supuestos de partida, debido a la estructura del Estado, se asemejan bastante a los nuestros. A grandes rasgos puede decirse que en Italia, varios Decretos de la Presidencia de la República, en el año 1972, que transferían competencias a las regiones constituidas, reservaban al Estado las competencias en materia de relaciones internacionales y con las Comunidades Europeas, y aunque el Tribunal Constitucional italiano los declara constitucionales en sentencia de 24 de julio de 1972, se producen fuertes y abundantes críticas basadas en que los mencionados Decretos de la Presidencia ventan a expoliar las com-

petencias de las regiones. Esta fue la causa de que, a partir del año 1975, en Italia se diera un giro a la orientación mantenida hasta entonces, dictándose una serie de leyes, como por ejemplo la de 9 de mayo de 1975, la de 22 de julio del mismo año y la de 10 de mayo de 1976, que vinieron a admitir la competencia de las regiones para dar ejecución por vía administrativa a la normativa comunitaria. Al Estado sólo le correspondería una función de vigilancia y coordinación de la actividad administrativa regional, así como una función sustantiva para intervenir en caso de inactividad de las instituciones regionales que supusiera incumplimiento de las normas comunitarias. Así pues, todas las leyes dictadas en aquella época sobre el tema debatido, dejaban clara la competencia de las regiones para ejecutar los actos comunitarios por vía administrativa, pero no quedaba muy clara la competencia para el desarrollo legislativo de los actos comunitarios. Para rellenar la laguna legal se dictó el Decreto número 616 de la Presidencia de la República, de fecha 24 de julio de 1977, en donde se establecía definitivamente, que las directivas comunitarias podían ser ejecutadas en vía legislativa por las regiones, pero sobre la base de las normas de principio dictadas previamente por el Estado; mientras que, por otra parte, las regiones podrían dictar directamente las normas legislativas de ejecución de los reglamentos comunitarios.

Así pues, la situación brevemente descrita es la vigente en Italia, la cual, pensamos, podría ser perfectamente trasplantada y asimilada para el caso español, como se ha hecho en tantas otras materias. En este orden de cosas, el Estado español debe asegurar la aplicación de las normas comunitarias en todo su territorio; para ello no habría ninguna dificultad en aceptar que para los reglamentos comunitarios, por su propio carácter, fueran las Comunidades Autónomas las que pudieran dictar directamente las correspondientes normas de carácter legislativo que posibilitaran la ejecución de dichos actos comunitarios en el interior de sus territorios respectivos. Por lo que a las directivas se refiere, pensamos que sería una buena solución, y es más, consideramos que así debería hacerse para potenciar el papel que tienen atribuido los órganos de decisión de las Comunidades Autónomas españolas y en base al respeto de las instituciones que constitucionalmente les están reconocidas, el que se posibilitara la ejecución en vía legislativa de las directivas comunitarias por parte de las Comunidades Autónomas, pero eso sí, sobre la base de unas normas de principio que, dictadas con carácter previo por el Estado, armonizaran el tema en cuestión, en orden a que no se produjeran diferencias ni desajustes interpretativos del texto comunitario entre unas Comunidades Autónomas y otras. Esta creemos, sinceramente, puede ser la solución mejor a adoptar en su día en nuestro país.

Otro aspecto importante a señalar y que, de alguna manera, viene a completar lo expuesto hasta ahora, es el que se refiere al seguimiento de la integración por parte de los correspondientes órganos instalados en el seno de cada Comunidad Autónoma. Las acciones llevadas a cabo en este ámbito suponen una potenciación y robustecimiento de las relaciones que a tres bandas se producen entre las Administraciones regional, estatal y comunitaria.

En efecto, las distintas Comunidades Autónomas, a través de sus respectivos Gobiernos, vienen ocupándose, desde hace algún tiempo y en mayor o menor medida o intensidad en base a su problemática específica, de todas aquellas cuestiones relativas a la adhesión del Estado español en las Comunidades Europeas. Para ello, en cada Comunidad Autónoma y, sobre todo, en aquellas que se sienten más preocupadas por el hecho de la adhesión, se han venido constituyendo unas Comisiones encargadas de seguir el tema, a la par que de reunirse con el equipo que lleva a cabo las negociaciones para la integración, cada vez que se ha considerado oportuno el fijar posiciones, por parte de cada Comunidad Autónoma, en relación a los diferentes temas que iban siendo objeto de las negociaciones en curso. Estas Comisiones de las Comunidades Autónomas están desempeñando un papel esencial a la hora de perfilar por los negociadores las posturas a mantener durante las sesiones de negociación en Bruselas. Las Comisiones están integradas por funcionarios y técnicos en materia pertenecientes a cada Comunidad Autónoma. Pero, es que, además, el papel que tienen que cumplir estas Comisiones no finaliza con el hecho de la adhesión, sino que, por el contrario debe potenciarse en el futuro y a partir de que formalmente tenga lugar la adhesión, al objeto de que, en todo momento, la voz de las diferentes Comunidades Autónomas del Estado español esté presente en la Comunidad Europea una vez que el Estado forme parte de la misma como miembro de pleno derecho. Así pues, las Comisiones deben continuar en el futuro su, ya en la actualidad, importante labor, manifestando ante los órganos de la Administración central o del Estado, el sentir y la opinión de cada Comunidad Autónoma acerca de las distintas materias que, en cada momento, sean objeto de debate por parte de los órganos de decisión de las Comunidades Europeas. De esa manera, se garantiza mejor el cumplimiento de las decisiones comunitarias en el interior de cada Comunidad Autónoma, y los problemas que surjan podrán ser de menor entidad y más reducidos en cuanto a su número.

Debemos añadir a lo dicho que, además, hay Comunidades Autónomas que no sólo se han conformado con crear en su organización administrativa interna las aludidas Comisiones de seguimiento, sino que, también, han procedido a la elaboración de una serie de estudios acerca del impacto que para

algunas de ellas, presenta la integración del Estado en las Comunidades Europeas. Así, son ejemplos de cuanto decimos, el libro blanco sobre la adhesión que en junio de 1982 era presentado por la Generalidad de Cataluña a la opinión pública, o el estudio realizado por varios expertos en el seno del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla en relación al caso de Andalucía, o los llevados a cabo en torno a la situación del caso de las Canarias, etc. Todo ello viene a poner de relieve el interés que desde las Comunidades Autónomas se siente por el tema de la futura integración en la Europa comunitaria, tratando de perfilar desde ahora cuáles van a ser las concretas problemáticas, sobre todo en materia económica, con las que cada Comunidad Autónoma deberá enfrentarse a partir del momento de la entrada en vigor del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.

