

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 96

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS  
und Professor Dr. Michael R. WILL

Profesor Juan Carlos da SILVA OCHOA

Letrado del Parlamento Vasco  
Jefe del Servicio de Estudios

**EL ORDENAMIENTO JURÍDICO EUROPEO  
Y  
EL DERECHO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Vortrag im Rahmen der wissenschaftlichen Tagung  
"Rechtsprobleme nach dem Eintritt Spaniens und Portugals in die EG"  
9. – 11. Januar 1987

Europa Institut und Bibliothek
Inv. Nr. 91-VI — 334
Sign.: EF 1-96

## SUMARIO

	<u>página</u>
§§ 1 a 3: El Estado autonómico.....	3
§§ 4 y 5: La distribución competencial.....	7
§§ 6 y 7: CC.AA. y Comunidad Europea.....	10
§§ 8 y 9: La fase ascendente de la relación.....	11
§§ 10: La fase descendente: la tesis del monopolio estatal.....	13
§ 11 a 14: Id: La tesis armonizadora.....	15
§ 15: Id: La tesis de la armonización subsidiaria.....	27
§ 16: Id: La tesis de la ejecución no armonizada.....	28
§ 17: La práctica autonómica: fase ascendente.....	29
§ 18: Id: fase descendente.....	30
§ 19: conclusión.....	33
Notas.....	36
Nota Bibliográfica.....	39

**EL ORDENAMIENTO JURIDICO EUROPEO  
Y EL DERECHO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**

Juan Carlos da Silva Ochoa

El presente texto es una reelaboración de la conferencia pronunciada en Otzenhausen en enero de 1987, por invitación del Europa-Institut de la Universität des Saarlandes. Su objeto es informar, preferentemente al lector universitario alemán, sobre el estado de la cuestión en España. Sirva esta introducción para justificar el tono y alcance del mismo. Espero que, con todo, pueda distinguirse lo que es exposición de las opiniones de los autores con lo que es manifestación de mi propio criterio.

He procurado añadir al texto de la conferencia el comentario a algunos documentos aparecidos con posterioridad y, en la medida de lo posible, la abundante bibliografía sobre la materia.

Este trabajo es, más que producto de mi esfuerzo, fruto de la amabilidad y tesón del Prf. Dr. Michael R. Will, sin cuyo aliento no hubiera visto la luz. Para él va mi agradecimiento, como homenaje a la reciente toma de posesión de su cátedra en Heidelberg. Vitoria-Gasteiz, abril de 1989.

## V o r w o r t

Über das besondere Interesse des Europa-Instituts an der zweiten "Süderweiterung" hatte ich seinerzeit berichtet, als einige Vorträge unserer ersten wissenschaftlichen Tagung in dieser Reihe erschienen.\* Inzwischen ist es gelungen - wiederum dank kräftiger Unterstützung durch die Europäische Akademie Otzenhausen wie auch durch die Union-Stiftung -, vom 9. bis 11. Januar 1987 eine zweite wissenschaftliche Tagung auszurichten, so wie damals angekündigt: über ausgewählte "Rechtsprobleme n a c h dem Eintritt Spaniens und Portugals in die Europäische Gemeinschaft".

Angezogen fühlten sich, wie beim letzten Mal, etwa siebzig fachkundige oder eben auch einfach interessierte Juristen unterschiedlicher Herkunft: Kollegen benachbarter Universitäten (Berlin, Bonn, Freiburg, Osnabrück), Mitarbeiter des Europäischen Gerichtshofs (Luxemburg), Anwälte sowie Doktoranden und Aufbaustudenten (Berlin, Saarbrücken, Tübingen) - aus den beiden neuen wie aus mehreren alten Mitgliedstaaten der EG, aus der Schweiz und sogar aus Nord- und Südamerika.

Widrig war nur die Winterszeit. Dauernebel hielt unseren Referenten Dr. Carlos FERREIRA DE ALMEIDA in Lisboa unerbittlich am Boden fest, während der spanische Verfassungsrichter Prof. Dr. Antonio TRUYOL y SERRA Opfer des französischen Eisenbahnerstreiks wurde. Mit bewundernswerter Beharrlichkeit kämpfte sich der Präsident des portugiesischen Verfassungsgerichtshofes, Prof. Dr. Armando MARQUES GUEDES, in Begleitung seiner Gattin aus der nebligen Hauptstadt über das ferne Faro zu uns durch, und auch der Rechtsberater des baskischen Parlaments, Dr. Juan Carlos da SILVA OCHOA und seine Frau gelangten nach dem Schreck eines unverschuldeten Autounfalls auf unserem Universitätsgelände noch in letzter Minute ans Ziel. Solche und andere Sorgen verblaßten zum Glück in der herzlich-familiären Atmosphäre und beim abendlichen Glas Garrafeira, den ein hiesiger Anwalt so liebenswürdig und passend kredenzte.

Hatte ich das letzte Mal - vor dem Beitritt - die Referenten aus Spanien und Portugal noch gebeten, sich des Deutschen oder Französischen zu bedienen - was ein, zwei Rechts-

anwälte der Deutsch-Spanischen Juristenvereinigung vehement rügten (";hablamos español!"), so ging ich diesmal davon aus, daß Spanisch und Portugiesisch seit über einem Jahr Amtssprachen der Gemeinschaft waren - Zeit also, sich an den Gedanken zu gewöhnen. Gleichwohl, es murrte abermals unter der Jugend, vor allem bei den unübersetzten Beiträgen portugiesischer und brasilianischer Teilnehmer. Am Ende stand freilich, überraschend wie ermutigend, die Einsicht: daß man eben doch einiges verstanden hatte, meist mehr als vermutet, wie selbst die Murrenden zugaben.

An diesem draußen eisigen, drinnen um so freundlicheren Wochenende wurde zu vier großen Themen gesprochen, von denen jedes einzelne seine eigene Tagung verdiente: Regionen - Verbraucher - Umwelt - Verfassung.

Zum ersten Thema "Die Rolle der Regionen" sprach unter Vorsitz von Herrn Generaldirektor Dr. GLAESNER - inzwischen zum Honorarprofessor unserer Fakultät ernannt - gleich nach dem deutschen Botschafter in Lissabon der schon genannte Rechtsberater des baskischen Parlaments: Herr Juan Carlos da SILVA OCHOA. Mannigfaltige berufliche Belastungen, auch neue Verantwortung im Parlament, haben die Niederschrift des Vortrages zunächst verzögert. Aber nun ist das Manuskript da und bezeugt die besonderen Beziehungen und Gemeinsamkeiten, die das Saarland mit dem Baskenland verbinden.

Saarbrücken, im April 1989\*\*

Michael R. WILL

---

\* Vgl. mein Vorwort zu den Heften Nr. 64, 65 und 66; ferner die Tagungsberichte in IPRax 1986, 259-260, NJW 1986, 2169-2170, Nederlands Juristenblad 1986, 616-617, Rivista di diritto internazionale privato e processuale 1986, 480-481 und Elliniki Epitheorissi Evropaiku Dikaiou 1985, 491-497.

\*\* Inzwischen im Druck erschienen: Ana Beatriz MARTINS: Umweltschutz und Wirtschaft in Portugal, in: UPR (Umwelt- und Planungsrecht) 1987, Nummer 4, S. 133-136.

1. El primer problema a afrontar a la hora de definir la estructura del estado español es el de su indefinición constitucional. En efecto, es vano intentar formular una descripción constitucional de la forma del estado que surge de la Constitución de 1978, porque ésta no configura un resultado, una situación de llegada, sino un proceso, una posición de partida. En esto la Constitución Española (en adelante C.E.) se separa tanto de los antecedentes (el malogrado Proyecto de Constitución de la I República definía en su artículo 89 a España como una "República Federal", y el artículo 1 de la Constitución de la II República como "estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y regiones"), como del Derecho comparado, en el que lo habitual es que el constituyente deje sentada la forma de distribución territorial del poder por el recurso a alguna de las categorías usuales en la doctrina jurídica.

Esta cierta ambigüedad ha promovido un esfuerzo doctrinal, por encontrar un nombre al estado: regional, de las autonomías, autonómico, autonomista, plural, federalizable, federo-regional, unitario federalizable... . Esta anecdótica pasión nominalista sirve cuanto menos, para hacer patente el estupor de los estudiosos ante el resultado del arduo trabajo del constituyente para dar a luz el Título VIII de la C.E. El 29 de diciembre de 1978, un día después de ser aprobada la Constitución nadie podía prever cuál habría de ser la definitiva estructura del Estado.

2. Este problema deriva, en buena medida, de uno de los pilares del sistema del Título VIII, el principio dispositivo. La autonomía no es un régimen que se impone, sino un derecho que se reconoce:

*"La Constitución (...) reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (...)." (artículo 2).*

Por tanto, quedan a la dinámica de las fuerzas postconstituyentes

aspectos como cuántas han de ser las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA.), cuáles las provincias que las integran, hasta dónde llega, dentro de las posibilidades abiertas por los artículos 148 y 149 C.E., su nivel de competencias, en qué momento se constituye cada una, y cuáles han de ser sus instituciones de autogobierno (por ejemplo la misma existencia de Asamblea Legislativa en las constituidas al amparo del art. 149 parece dudosa al tenor del art. 151.1, primer inciso), relación ésta de aspectos que, sin ser exhaustiva, da idea del nivel de abstracción en que se perfila el Título VIII de la C.E. .

Ello no obstante, por ser necesario para apoyar nuestras conclusiones, es menester obtener una descripción del carácter del Estado, lo que es posible hacer desde el análisis de los principios constitucionales sobre las Comunidades Autónomas y de la experiencia de una década de sistema constitucional, en la que de una parte la producción normativa del nuevo estado y de sus CC.AA. y de otra el esfuerzo doctrinal y, de manera muy acusada, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, han perfilado los caracteres del estado hasta niveles de considerable nitidez.

3. En el actual nivel de desarrollo del estado autonómico pueden identificarse dos tensiones, comunes a toda estructura compleja: el centripetismo y el centrifugismo del poder.

La tensión centripeta se manifiesta a través de varios principios:

- El principio de unidad:

*"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles" (artículo 2 CE).*

Esta declaración institucional supone que, en primer lugar, no se reconoce el derecho de autodeterminación a las nacionalidades y regiones

que integran el estado, contra lo que ocurre en algunas constituciones federales, (reconocimiento por demás excepcional y más retórico que práctico). En segundo lugar, sólo se acepta la existencia de una única soberanía, y en consecuencia, un solo poder constituyente, es decir, una sola fuente de autodeterminación. Así, los Estatutos de Autonomía no son "constituciones" de las CC.AA., sino leyes del Estado: el estado preexiste a las CC.AA. y crea sus poderes.

En coherencia con este diseño, el Estado se reserva en la constitución la capacidad de regular aquellas materias que más directamente afectan al concepto tradicional de soberanía y aquellas otras que, de estar sujetas a la distribución territorial del poder, pudieran ser objeto de regulaciones tan distintas que, por razón del objeto de las mismas, pudiesen en peligro la unidad de la estructura política.

- El principio de igualdad, que es objeto de una doble y complementaria consideración: igualdad entre las CC.AA.:

*"Las diferencias entre los estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales" (artículo 138.2 CE).*

e igualdad entre los ciudadanos de las CC.AA.:

*"1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.*

*2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español" (artículo 139 CE).(1).*

Las consecuencias de la protección de la igualdad son complementarias de las de la protección de la unidad, y en el plano normativo convergen en reserva al Estado la capacidad de legislar en las materias que pudieran afectarles. Por ejemplo, en materia de derechos y obligaciones,



a más de la norma del 139.1, el artículo 149.1.1 establece la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

La alambicada redacción del precepto es buena muestra de la deliberada polisemia de buena parte de los textos que integran la C.E.:

- La competencia estatal no incluye toda norma que regule derechos y obligaciones; bien mirado, ni siquiera las normas que regulen derechos y obligaciones, sino las que se refieran a las condiciones para el ejercicio de los mismos.
- Ahora bien, tampoco todas las condiciones son responsabilidad del estado, sino sólo aquellas que tengan incidencia sobre la igualdad en el ejercicio de derechos y obligaciones.
- Ni siquiera todos los derechos y obligaciones están cubiertos por el 149.1.1, sólo los constitucionales.

¿Puede deducirse del anterior análisis que el artículo 149.1.1 es una norma centrífuga? ¿O es centrípeta? Todo dependen del contenido que se atribuya a tres conceptos jurídicos indeterminados:

- "condiciones para el ejercicio de los derechos";
- "igualdad en las condiciones para el ejercicio";
- "derechos y obligaciones constitucionales".

Es decir, si consideramos la redacción de un precepto de tan significativa importancia como el 149.1.1 C.E., resulta imposible deducir uno de los dos extremos siguientes:

- el 149.1.1 garantiza un alto nivel de autonomía a las CC.AA.;

- el 149.1.1 establece una fuerte garantía en favor de las competencias del Estado.

4. Junto a los anteriores rasgos que configuran el centripetismo en la C.E. es menester citar los que señalan tendencias centrifugas o de atribución de poderes a las CC.AA.

En efecto, la declaración solemne del párrafo 4º del Preámbulo de la Constitución y el reconocimiento del artículo 2 tienen desarrollo y concreción en numerosos preceptos de la norma fundamental: las CC.AA. participan en la integración del legislativo estatal designando algunos senadores (2), contribuyen a la defensa del orden constitucional promoviendo la depuración del ordenamiento jurídico a través de procedimientos ante el Tribunal Constitucional (3), ejercen la iniciativa legislativa en determinados casos (4), etc.

Pero, fundamentalmente, son el marco de la acción política y de gobierno en determinadas materias, es decir, tiene competencias propias, distintas de las del aparato central del Estado, y son, en consecuencia, Estado.

Las CC.AA. son por tanto entes territoriales dotados de un poder ejecutivo y de un poder legislativo, compartiendo un poder judicial que es común y no privativo de las mismas. La autonomía no es una mera concesión de facultades administrativas, sino fundamentalmente una dimensión política del Estado que como tal no propende a la uniformidad, sino que admite diferencias esenciales entre las CC.AA, salvando, eso sí, los principios de igualdad enunciados más arriba (5).

En consecuencia, en tanto en cuanto el Estado central ejerce las funciones que convencionalmente podemos calificar de soberanía, ostenta una posición preeminente ante las CC.AA. Pero cuando su actividad no es sino reflejo de las competencias que funcionalmente le atribuye la C.E. se encuentra en plano de igualdad con las CC.AA., situación dialéctica

que tiene su más nítido exponente en la pertinaz concurrencia, como demandado o demandante, en los procesos de declaración de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

5. Es difícil obtener una delimitación exacta del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas dibujado, a grandes rasgos, por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Examinando los preceptos constitucionales y estatutarios no se encuentra un único criterio (en razón de la función, en razón de la materia, etc.), que atribuya inequívocamente los papeles de uno y otras. Sin embargo, y tratando de aclarar lo borroso, si cabe convenir en que existen cuatro grandes facultades, capacidades de decisión o, por decirlo en la terminología de la jurisprudencia constitucional, "títulos competenciales", que unas veces quedan en poder del Estado, y otras en poder de los Entes Autónomos. Estos cuatro mojones del iter normativo son: a) la decisión política general o decisión de política legislativa sobre un sector de materias (por ejemplo, la planificación económica general) que puede traducirse en un texto legislativo o no; b) la legislación básica, o bases codificadas obligatoriamente en una norma de rango legal que orientan y delimitan la posterior concreción legislativa o reglamentaria sobre una materia; c) la propia concreción de las normas básicas o legislación de desarrollo de las anteriores, legislación en la que los ámbitos de decisión y opción política devienen reducidos en función de la amplitud de las normas básicas y d) las decisiones (actos de carácter general o particular) de ejecución de las anteriores fases legislativas.

Así, los Estatutos califican las competencias autonómicas como: a) exclusivas plenas, cuando las cuatro facultades sobre una materia corresponden a la comunidad; b) exclusivas limitadas, cuando sólo las tres últimas corresponden a la Comunidad; c) compartidas, si le corresponden las dos últimas y d) concurrentes, cuando la Comunidad ejecuta la normativa estatal.

Lo que gráficamente puede representarse a través de la siguiente matriz (para las competencias de una C.A.):

	DECISION POLITICA	LEGISLACION BASICA	LEGISLACION DE DESARROLLO	EJECUCION (Reglamento o de simple actividad administrativa)
COMPETENCIA EXCLUSIVA PLENA	C.A.	C.A.	C.A.	C.A.
COMPETENCIA EXCLUSIVA LIMITADA	E <sup>o</sup>	C.A.	C.A.	C.A.
COMPETENCIA COMPARTIDA	E <sup>o</sup>	E <sup>o</sup>	C.A.	C.A.
COMPETENCIA CONCURRENTE	E <sup>o</sup>	E <sup>o</sup>	E <sup>o</sup>	C.A.
SIN COMPETENCIA	E <sup>o</sup>	E <sup>o</sup>	E <sup>o</sup>	E <sup>o</sup>

La fuente de las complicaciones que suscita el modelo radica, en buena parte, en que, mientras que el legislador ha sido diligente al definir cuál es el elenco de materias que corresponden a cada competencia, se ha mostrado singularmente remiso por razones cuyo examen no viene ahora al caso, a la hora de establecer los límites que configuran el concepto de "bases", "legislación básica", "desarrollo legislativo", etc., es decir, la extensión de las facultades reconocidas a los poderes públicos centrales y periféricos sobre cada materia. De esta manera, el Tribunal

Constitucional ha sido colocado en la posición de definir, en cada caso y para cada materia, el alcance de aquellos conceptos, lo que da buena prueba de la trascendencia de su jurisprudencia para el actual diseño del Estado Autonómico.

Por de pronto, ya es difícil identificar alguna competencia como exclusiva plena, a pesar de las declaraciones en este sentido de los Estatutos de Autonomía, toda vez que el artículo 149.1.1 encomienda al Estado la regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de derechos y deberes. ¿Pueden los poderes públicos hacer otra cosa que establecer o reconocer derechos y deberes? Por otro lado, el artículo 14.1.13 señala que son competencia del Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que viene a reforzar la idea de que en la mayor parte de las actividades de la CC.AA. se produce una colaboración, siquiera en los remotos principios, con el Estado. El sistema es necesariamente cooperativo, como desde luego es deducible del simple principio de unidad del Estado y reparto territorial del poder.

6. Tras esta breve introducción al marco en el que se encuadra nuestra cuestión, podemos agrupar los problemas relevantes en los siguientes apartados: examen de las posibilidades de participación de las CC.AA. en la fase ascendente de la relación España-Comunidad Europea (es decir, en el proceso de elaboración de decisiones comunitarias); examen de su participación en la fase descendente (es decir, en el proceso de aplicación de tales decisiones); examen de la práctica observada hasta la fecha en ambas fases.

7. En lo que ha dado en llamarse fase ascendente de las relaciones con la Comunidad Europea, resulta evidente, de acuerdo con los Tratados fundacionales que la participación directa ante las Instituciones comunitarias y ante los Estados miembros, en el proceso de adopción de decisiones, corresponde al Estado Español. Ahora bien, lo que no pretende el derecho constitutivo europeo, porque no puede ni debe pretenderlo,

es que la realidad comunitaria se agote en las instituciones que directamente representan Estados miembros. Y ello es así, cuanto menos, por dos órdenes de razones muy distintas. En primer lugar, porque aunque la propia hipótesis de una comunidad europea impone un mínimo denominador común en las estructuras estatales, ello no implica llegar hasta el extremo de inspirar las modalidades de formación de la voluntad estatal en el seno del entramado de los poderes públicos de cada Estado miembro. En segundo lugar, porque al depender el fin de los Tratados de la correcta contemplación de los intereses a los que afecta la acción de la Comunidad, es ésta misma la primera interesada en no cercenar las vías a través de las cuales puede afinar su percepción de aquéllos.

Si unimos a lo anterior el dato ya expuesto de que las CC.AA. son entes político-administrativos que ostentan poderes públicos y representan a los ciudadanos y a los agentes económicos de su territorio (lo que es la cuestión trascendente en el momento actual del proceso de integración europea), resulta evidente que ni para el derecho interno ni para el comunitario es indiferente su eventual implicación en la fase ascendente de la relación España-Comunidad Europea. Añádase su eventual participación en el proceso de ejecución del derecho comunitario (que examinamos más adelante) y se comprenderá que no es satisfactorio resolver esta cuestión con el mero recurso a las afirmaciones que comienza recordando este epígrafe.

8. Por cuanto antecede, resulta oportuno explorar las posibles vías de participación indirecta de las CC.AA. en la fase ascendente del proceso de relación con la Comunidad Europea. Tal participación puede, efectuarse lógicamente de dos formas: a través del Estado o sin la mediación de éste.

En cuanto a la participación a través del Estado, son dos las fórmulas que han venido proponiéndose: la del observador de las CC.AA. y la de las llamadas comisiones sectoriales. Ambas vías han sido propuestas por la Administración Central a las CC.AA., como por ejemplo en la

comparecencia del Ministro para las Administraciones Públicas ante la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Comunidades Europeas, en su sesión del 3 de febrero de 1987, que fue reunida para ser informada acerca del proyecto de convenio a negociar con las CC.AA. sobre colaboración entre el Estado y aquéllas en relación con las Comunidades Europeas.

La propuesta de convenio recogía la creación de conferencias sectoriales, es decir, reuniones de los consejeros de la CC.AA. junto con el Ministro del Estado, según las materias (así, conferencias sectoriales de transporte, alimentación, industria...), (6).

*"Las conferencias sectoriales, en aquellas materias donde la política de las Comunidades Europeas incide no sólo sobre el Gobierno de la nación sino también sobre los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, son más necesarias que nunca, y así se indica y se establece en el proyecto de convenio que estamos elaborando. Son esas conferencias sectoriales las que deben permitir a las Comunidades Autónomas expresar su opinión, y a partir de esas opiniones, en aquello que sea competencia de las Comunidades Autónomas, construir una voluntad unitaria para el representante de España, en la Mesa de decisiones, pueda expresar una voluntad unitaria y, a su vez, deben discutir problemas de aplicación, de ejecución o de desarrollo de políticas comunitarias" (7).*

Igualmente se proponía el nombramiento de un observador de las CC.AA.:

*"Es decir, un órgano unipersonal, en representación de las Comunidades Autónomas (que ellas serán las que tengan que decidir quién lo ocupa y cómo se encuentra representado el interés de cada una de ellas y de la suma de todas ellas, a través de ese órgano unipersonal del observador), al que proponemos integrar en nuestra representación permanente ante las Comunidades Europeas, de forma que pueda asegurar, por una parte, la organización del flujo de información en uno y otro sentido y, por otra, que pueda hablar, sintetizando la voz de las Comunidades Autónomas, ante nuestros representantes permanentes, de modo que no se oiga desde lejos la voz de las Comunidades Autónomas, mientras que se está oyendo desde cerca la voz de la Administración del Estado en una representación permanente, sino que se sitúen esas dos voces al mismo nivel" (8).*

Más adelante se esbozaba cuál podría ser el perfil de esta nueva figura:

*"Que sea uno solo el observador no quiere decir que sea una sola persona; es un órgano unipersonal que, lógicamente, después tendrá necesidad de un equipo, -pienso que no muy grande- pero de un mínimo equipo de colaboradores, cuya procedencia territorial no creo que deba ser decidida por el Gobierno, sino que deberá ser objeto de una discusión y de un pacto entre las propias Comunidades Autónomas, para establecer cómo se puede rotar o cómo se puede uno sentir representado en un órgano unipersonal y en su equipo de colaboradores" (9).*

El convenio, por tanto, tal y como quedó esbozado en la comparecencia del Ministro, contenía la posibilidad de abrir vías de colaboración cuya virtualidad debería haber estado en función de los intereses de ambas partes interesadas. Transcurridos dos años desde aquel momento, ni el Convenio ha sido firmado ni siquiera está siendo discutido, por lo que no parece que, de seguir la situación como hasta ahora, pueda llegar a concluirse.

9. Al margen de la participación indirecta a través del Estado, y sobre todo si ésta no existe, cobra importancia la participación indirecta sin la mediación del Estado. Esta actividad puede adoptar dos variantes: las oficinas de representación, o representación permanente, y la representación ocasional o esporádica, a través de misiones o delegaciones ad hoc.

En la actualidad son cuatro las CC.AA. que tienen abierta oficina en Bruselas: el País Vasco, Cataluña, Galicia y las Islas Canarias (10). Tanto estas Comunidades como las que no disponen de infraestructura en la capital europea han enviado misiones ad hoc ante las autoridades de la Comunidad.

10. El siguiente orden de cuestiones, tal como ha quedado enumerado más arriba, se refiere a la participación de las CC.AA. en la fase



descendente de la relación derecho nacional-derecho comunitario, es decir, en la aplicación de éste último ordenamiento en el territorio español.

Dos tesis se han enfrentado en la doctrina. De una parte los que sostienen el monopolio estatal en la materia, y de la otra los que abogan por atribuir la capacidad de aplicación según el orden interno de reparto de competencias.

Para la primera de las corrientes, la tesis del monopolio estatal se sustenta en argumentos tanto de derecho interno como de derecho comunitario. En el orden interno, el art. 93 de la Constitución señala que "corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados (aquellos por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución), y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión". Por otra parte, el art. 149.1.3 declara la competencia exclusiva del Estado, entre otras materias, sobre "relaciones internacionales". De lo anterior se deduciría que, aún cuando la materia (agricultura, artesanado, educación, etc.) fuera de la competencia autonómica, su conexión con un elemento exterior (tratado, directiva comunitaria, etc.) produciría su desplazamiento automático, ex constitucione, a la esfera del poder estatal.

En cuanto a los argumentos de orden comunitario, se aduce el tenor literal del art. 189 T.CEE., que al referirse a las directivas (principal instrumento susceptible de desarrollo en sede nacional) se refiere al "Estado miembro destinatario". Igualmente se recuerda que tanto los fines del art. 2 del T.CEE., como los instrumentos enumerados en el art. 3 tienden a la uniformidad de las políticas y de los ordenamientos jurídicos, siendo así que la multiplicación de los centros de decisión y la dispersión de las soluciones legislativas pueden comprometer la consecución del objetivo del tratado.

Tras una primera etapa de vacilaciones, hoy puede afirmarse que la mayoría de la doctrina ha reaccionado críticamente ante esta posición.

En efecto, la misión de garantizar el cumplimiento de los actos de la C.E. que el art. 93 encomienda a los órganos centrales del Estado no tiene por qué identificarse, forzosamente, con el desarrollo de dichos actos por esos órganos. El Tribunal de Justicia de la Comunidad ha declarado la intrascendencia de la organización interna del Estado ante el Derecho Comunitario. La autoridad nacional obligada a desarrollar este derecho no aparece identificada por el ordenamiento europeo, y su determinación, en consecuencia, depende del orden constitucional interno.

En cuanto a los obstáculos de naturaleza precisamente interna, los autores han destacado la heterogeneidad de las rúbricas que integran el apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Junto a algunos que propiamente se corresponden con materias otros se refieren a lo que la doctrina ha denominado "ámbitos" de actividad. Así el 149.1.3º definiría la competencia del Estado en cuanto aparato central, es decir, excluidas las CC.AA. y los entes locales, para actuar en el ámbito de las relaciones exteriores, autorizando a dichos órganos centrales a concluir (el Gobierno) y ratificar (las Cortes Generales) obligaciones en nombre y representación de todos los poderes públicos, incluidos los territoriales. Esta capacidad de actuación en el ámbito exterior vendría avalada por criterios de funcionalidad e integración. Cuestión distinta sería que dicha habilitación ad extra se metamorfosease en un rescate ad intra de la materia sobre la que se negocia con terceros, cuando dicha materia haya sido atribuida a las CC.AA. por la Constitución. Para esto no hay justificación en la Norma Suprema, sino más bien lo contrario, como ha quedado dicho más arriba, al examinar el mandato contenido en el art. 93. CE.

II. Continuando con la fase de ejecución del derecho comunitario, y como matización de la tesis de la exclusiva ejecución estatal, un significado sector doctrinal ha optado por propugnar la aplicación de las le-

yes de armonización previstas en el art. 150.3 CE. De esta manera concurrirían en el desarrollo del derecho comunitario que afectase a materias de competencia autonómica no sólo las CC.AA., sino también el Estado, en una fase armonizadora intermedia entre el derecho europeo y el territorial. A esta cuestión conviene dedicar alguna extensión.

A favor del trámite de armonización se ha pronunciado dicha doctrina en base a los siguientes argumentos:

a) Necesaria uniformidad en la aplicación del Derecho Europeo. Como consecuencia requiere una unidad de interpretación del contenido de las directivas o reglamentos, que garantiza plenamente la existencia de un solo intérprete (el legislador-armonizador estatal). Se propone que el desarrollo del derecho no self-executing se realice a través de textos legales únicos, y no a través de un "rosario de legislaciones, cuyo contenido, además, puede presentar algunos matices diferenciales en cada territorio" (11). Para otros, el uso de la potestad armonizadora estatal debe servir a un "objetivo de unidad" que exige la ejecución de todo tratado o convenio internacional (12).

b) Exigencia de una ejecución inmediata, que si faltara como consecuencia de una actividad remisa de los poderes autónomos frustraría la efectividad del Derecho Europeo, y en primer lugar, los propios fines que se señala la directiva, como enseña una reiterada jurisprudencia comunitaria (13).

c) Aún mayor peligro que los retrasos parece ofrecer la posibilidad de un incumplimiento puro y simple, bien porque la directiva no se desarrolle por las Comunidades Autónomas, bien porque se desarrolle en oposición a los fines que en ella se imponen o en oposición al acquis communautaire (14).

d) Otro argumento que se ha apuntado es el de la reserva en favor del Estado de poderes generales en materia económica, que adquirirían

especial relevancia en el caso que nos ocupa, por ser ésta la materia habitual de las directivas (15).

e) Algunos intentan ver en la cláusula de garantía del art. 93 in fine una legitimación privilegiada en favor del Estado para proceder a la armonización, ya que en el supuesto de este artículo concurre la especial circunstancia de producirse atribución de competencias en favor de una organización internacional, habilitándose así una alteración del reparto de competencias que no sería de recibo en la ejecución del resto de los tratados, como parecería estar indicando la ausencia de dicha cláusula en el art. 94 CE. (16).

f) Para terminar, se aduce también el ejemplo del derecho comparado, y en concreto el caso de Italia, en el que la evolución legislativa ha conducido a las regiones de un régimen en el que les estaba vedada el desarrollo legislativo de las directivas comunitarias, a otro en el que se les reconoce tal facultad, "pero sobre la base de normas de principio adoptadas por el Estado", que cabría asimilar a las que las Cortes Generales pueden dictar en uso de la potestad que les confiere el art. 150.3 (17).

12. Repasemos, en primer lugar los últimos argumentos que hemos citado.

Es cierto que la Constitución reserva al Estado poderes generales en cuanto se refiere a la coordinación y planificación de la economía. Así se manifiestan, entre otros, los arts. 131 y 149.1.10º, 11º, 12º, 13º, etc., como por otra parte ocurre en todo Estado complejo. Pero para interpretar y delimitar los campos de actividad en materia económica de los poderes central y autónomo existe un sistema de reparto competencial, que está plasmado en los estatutos de autonomía y en la propia Constitución. Quien formula esta objeción no aclara por qué una norma de base de origen exterior, la directiva, tiene que ser desarrollada por las Cortes Generales o por el Gobierno del Estado, cuando el desarrollo de otra

norma de base de origen interno sobre la misma materia corresponde a la competencia de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la tesis según la cual la cláusula de garantía ex 93 CE. *in fine* habilita la alteración del sistema ordinario de competencias, no parece tener apoyatura en la discusión constituyente. Se incluyó por la comisión mixta Congreso Senado para, en aras del consenso, satisfacer la derrota de la enmienda propuesta por el Grupo Socialista en el sentido de vedar al Gobierno la ejecución de las obligaciones no self-executing derivadas de los tratados y convenios, como una especie de transacción entre la inicial redacción del precepto y la que proponía la oposición.

En cuanto a la mención al régimen italiano, lo único que cabe responder es que lo descrito en la cita no se ajusta a la realidad. En aras de la brevedad, nos limitaremos a citar textualmente una de las leyes que modificaron el antiguo sistema en vigor desde el conocido Decreto 11/72 de la Presidencia de la República y la Sentencia de la Corte Constitucional de 24 de julio del mismo año. El art. 2 de la Ley 153/75, cuya constitucionalidad fue, por cierto, confirmada por la Sentencia de la Corte Constitucional de 22 de julio de 1976, modificando la jurisprudencia anterior, establece los límites de la potestad regional en lo que se refiere a la ejecución en vía legislativa de las directivas comunitarias 73/156/CEE, 72/160/CEE y 72/161/CEE, todas ellas de 17 de abril de 1972. Estos límites no son los mismos para las regiones de estatuto especial que para las de estatuto ordinario. Para éstas últimas, la Ley 153/75 actúa como norma de principio a la que debe sujetarse la actividad legislativa de desarrollo de la región, pero esto es lo habitual para la legislación regional de este tipo de entes que, en todo caso, se trate del Derecho Comunitario o del interno, obtiene la habilitación para promulgar leyes en el marco de una ley estatal de principios. Las regiones de estatuto especial, las únicas que son asimilables a las que se han constituido en el Estado de las Autonomías, porque son las únicas que poseen competencias legislativas exclusivas, no sufren el ple forzado de

la legge cornice, ya que pueden regular la actuación de las directivas "con proprie leggi (...) per adattarla alle esigenze dei singoli territori regionali o provinciali o zone agricole anche in deroga alla disciplina della presente legge". Los únicos límites que se le imponen son el respeto al contenido de la norma comunitaria, lo que es obvio, y el respeto de las "norme fondamentali delle riforme agrarie ed economico-sociale della Repubblica". Como puede verse, se trata del mismo límite que en el sistema español tienen todas las normas autonómicas de contenido económico, como, entre otros, señala el art. 149.1.13º. La legislación estatal en materia de desarrollo de las directivas comunitarias no tiene, por tanto, para las regiones de estatuto especial, sino una función de supletoriedad, para el caso de que no sean desarrolladas por los poderes regionales.

13. Formuladas las objeciones que parecen pertinentes a estos apoyos de la tesis armonizadora, propondremos algunas otras formulables a los tres objetivos que pudiera proponerse la armonización, esto es, uniformar las medidas de desarrollo; proveer su aplicación inmediata y evitar incumplimientos.

a) Es obligado, en primer lugar, atender a los precedentes de nuestra historia constitucional. La Constitución española de 1931 encomendó al Presidente de la República la misión de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados, de forma parecida a como hoy se atribuye al Estado esta función, lo que los estatutos que surgieron en el marco de aquella Constitución interpretaron en el sentido de que eran los poderes autónomos los encargados de poner en práctica las medidas para permitir su efectivo cumplimiento, a salvo de la función supletoria que correspondería al derecho estatal para los casos de incumplimiento, y siempre refiriéndonos a materias de titularidad autónoma. Desgraciadamente, el fin del sistema antes de su consolidación nos impide conocer las virtualidades que hubiera podido tener en la práctica.

b) Como quiera que en el texto de la Constitución no hay expresa

referencia al problema que nos ocupa, es forzoso recorrer los estatutos de autonomía para hacernos una idea de lo que el bloque de constitucionalidad recoge. Pues bien, la mayor parte de los textos institucionales básicos de las Comunidades Autónomas atribuyen a los órganos de éstas la facultad para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales que se refieran a materias de su competencia. Salvo los estatutos de Cantabria, Galicia, Rioja y Valencia, el resto recoge esta cláusula (Andalucía: 23.2; Aragón: 40.2; Asturias: 12.b); Baleares: 12.1; Canarias: 37.2; Castilla-La Mancha: 34; Castilla-León: 28.7; Cataluña: 27.3; Extremadura: 9.1; Madrid: 33.2; Murcia: 12.2; Navarra: 58.2; País Vasco: 30.3). ¿Cuál puede ser el valor de estas declaraciones estatutarias? Según el art. 147.2.d) CE, a los estatutos corresponde señalar "las competencias asumidas dentro del mercado establecido en la Constitución". Por tanto, las normas citadas son auténticos elementos de interpretación sistemática del reparto competencial, lo que refuerza la imposibilidad de introducir alteraciones en el régimen ordinario de distribución de potestades por el mero hecho de que la norma de base sea de origen comunitario y no interno.

c) Especial consideración merece, dentro del análisis del deracho estatutario un precepto que ha suscitado las reservas de una buena parte de la doctrina. El art. 20.3 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, (en adelante EAPVA), en su segunda parte, señala que: "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". De él se ha dicho: "En el Estatuto Vasco se ha dado un paso más enérgico (que en el catalán) (y, por cierto, a mi juicio, de constitucionalidad cuestionable), el expresado en el art. 20.3: "para que un tratado o convenio afecte a las atribuciones o competencias del País Vasco habrá que seguir el procedimiento del art. 152.2 de la Constitución, esto es, el sistema de revisión del estatuto (que permite un bloqueo virtual de la reforma por la respectiva Comunidad); pero ello no cubre -precisa el propio art. 20.3 del Estatuto- el supuesto del art. 93 de la Constitu-

ción, que es la 'cláusula de supranacionalidad', justamente el precepto por el que se producirá la incorporación de España a las Comunidades Europeas" (18).

A pesar de estas afirmaciones, ni parece que la constitucionalidad del 20.3 EAPV sea cuestionable, ni parece que haya de menospreciarse su vigencia cara a la adhesión a la Comunidad Europea. Examinemos cada cuestión por separado.

En lo que se refiere a la constitucionalidad, se pone en duda ya que, al exigirse la reforma del Estatuto, el Parlamento Vasco (entendiendo que a él se refiere cuando habla de "la Comunidad") puede desestimar la propuesta de reforma, con lo que ésta, en virtud de lo dispuesto en el art. 46.1.b) EAPV, no prosperaría. Pues bien, tanto el art. 147.3 CE ("La reforma de los estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos"), como el art. 15.2 CE ("Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos"), atribuyen la competencia para regular su reforma a las propias "normas institucionales básicas" de cada Comunidad, lo que es muy lógico tanto desde la óptica jurídica, como desde el mero sentido común.

Pero es que, además, el 20.3 EAPV cumple una función de salvaguarda de los preceptos estatutarios y constitucionales relativos a la violación del régimen de reparto competencial. Si la ratificación de un tratado va a suponer alteración en las competencias estatutarias, es claro que el tratado está operando una reforma implícita o encubierta en el Estatuto, reforma que obviamente no se ajusta al procedimiento descrito en la norma a la que la Constitución encomienda la tarea de regular ese procedimiento. Es en este sentido en el que cabe entender el precepto: el 20.3 previene fraudes a la ley, recordando cuál es el cauce estatutario y constitucional para reformar el bloque de constitucionalidad en cuanto instrumento de reparto de competencias, función que le tiene reconocida una constante jurisprudencia constitucional.



El segundo de los aspectos que conviene considerar es si para el supuesto de adhesión a la Comunidad Europea tiene alguna virtualidad el 20.3 EAPV, toda vez que su juego se exceptúa concurriendo los requisitos del 93 CE (19). Veamos cuáles son esos requisitos: en primer lugar, y además de la obligación que se impone en el sentido de que la ley que apruebe el tratado tenga el rango de Ley orgánica, la Constitución señala que las facultades que se transfieran sean derivadas de la misma; en segundo lugar, que la transferencia se opere en favor de organización o institución internacional. No es discutible que las "atribuciones y competencias del País Vasco" a las que se refiere el 20.3 EAPV son "derivadas de la Constitución", como puede fácilmente deducirse de una interpretación integrada de los arts. 2, 137, 147.2.d) CE y 1 EAPV. Sin embargo el segundo de los requisitos apuntados puede ser desconocido en la adhesión a la Comunidad Europea si, como pretende la doctrina que se comenta, el Estado se reserva, en virtud de la ratificación del Tratado, competencias de desarrollo de las directivas sobre materias en las que antes la capacidad de legislar en vía de desarrollo correspondía a los entes territoriales autónomos. Si se sostiene la tesis armonizadora se propone el incumplimiento del tenor literal del art. 93 CE (que no habla de correlativas transferencias del ejercicio de competencias en favor del Estado) y, en consecuencia, entra en funcionamiento la cautela ex 20.3 EAPV. No es cierto, por tanto, que por el mero hecho de que el tratado de adhesión se incluya dentro de los contemplados en el art. 93 CE, haya que relegar el polémico 20.3 EAPV.

d) En cuarto lugar, considero que la tesis armonizadora parte de una incorrecta apreciación de la potestad armonizadora que al Estado atribuye la Constitución, y, en concreto, se propone una interpretación extensiva de la misma declarada opuesta a la Norma Fundamental por el Tribunal Constitucional.

La STC de 5 de agosto de 1983 tiene establecido que "el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin

una expresa previsión constitucional o estatutaria" (fundamento jurídico nº 4). Ya hemos señalado que no puede hallarse previsión estatutaria alguna para la armonización de la ejecución del derecho europeo, y en cuanto a previsiones constitucionales la Constitución contiene una en el art. 150.3. Ahora bien, "el art. 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para ejercer su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" (fundamento jurídico nº 3). Pues bien, procede examinar los instrumentos alternativos que contiene la Constitución, para ver si son suficientes para garantizar la armonía.

En primer lugar, el "control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas" está encomendado por el art. 153.c) CE a la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la que se residenciarían los conflictos derivados del incumplimiento de las directivas por parte de las Comunidades Autónomas, y la que, a su vez, podría plantear la cuestión al Tribunal de la Comunidad Europea, a través del reenvío prejudicial, si lo que se impugna es una inadecuada interpretación de la misma por quien la ha desarrollado.

En segundo lugar, si la norma autonómica que se pretende impugnar es una ley del Parlamento autonómico, o una disposición del Gobierno con fuerza de ley, porque la materia impone este rango en el desarrollo de la directiva, procede, según los arts. 153.a) y 161.2, residenciar el conflicto en el foro interno ante el Tribunal Constitucional, que a su vez se pronunciaría sin mediación sobre la constitucionalidad de la ley autonómica contraria a los tratados comunitarios, como ya ha hecho en varias ocasiones la Corte Constitucional italiana, o bien procedería de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior.

Por último, cabe, asimismo, recordar el recurso a la facultad reconocida al Gobierno Central para requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma, y en el caso de no ser atendido, para "adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso" de "las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan" (art. 155.1 CE).

A la vista de lo dicho, puede afirmarse rotundamente que existen cauces alternativos al trámite armonizador del 150.3 CE. ¿Son suficientes para garantizar la armonía? Vayamos por partes. Si por aplicación armónica del Derecho Comunitario no self-executing entendemos que no haya retrasos en el desarrollo de las directivas, o que éstas sean efectivamente desarrolladas, o que su desarrollo sea conforme a los fines contenidos en la misma y al acquis communautaire, creemos haber demostrado que los preceptos constitucionales citados con anterioridad son suficientes para eso. A continuación intentaré explicar por qué en mi opinión éste es todo el alcance que cabe atribuir a la potestad armonizadora del Estado en la materia que nos ocupa, es decir, que cumpliéndose la función armonizadora por los cauces constitucionales alternativos, no procede, de acuerdo con la interpretación que de la misma hace el Alto Tribunal, el uso de la facultad contenida en el 150.3 CE.

14. Como se ha dicho al comienzo del epígrafe 11 algún sector de la doctrina estima que el cumplimiento de las normas comunitarias a las que venimos refiriéndonos debe realizarse en el interior de los estados en normas únicas, o en normas varias (las de las Comunidades Autónomas) pero de igual contenido (que pongan en práctica los mismos medios para el fin fijado en la directiva). ¿Es ésta una adecuada interpretación del principio comunitario de uniforme aplicación?

El principio comunitario tiene su origen en la decisión de los Estados signatarios de los Tratados de crear un espacio económico europeo en el que se garantice la libre circulación de capitales, mercancías y mano de obra. Para que exista un sistema económico europeo, tiene que

existir un mercado común, en el que los oferentes y demandantes concurren en igualdad de condiciones, esto es, en igualdad de derechos y obligaciones. A ese objetivo sirva la creación de un derecho homogéneo, tarea que está primordialmente encomendada a las directivas. Pues bien, el mismo argumento, y con mayor fuerza si cabe, opera en el seno de un Estado en el que la constitución concede facultades legislativas exclusivas a más de un órgano de representación popular. ¿Significa eso que debe existir una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento jurídico, con el menosprecio que eso supondría para las competencias de las comunidades Autónomas?

Parece que no. Y la misma opinión ha manifestado, en el orden interno, el Tribunal Constitucional, al referirse al principio de igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional:

*"es obvio, sin embargo, que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del derecho privado y (...) no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente en nuestro ordenamiento jurídico de estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional" (20)".*

No existe, por tanto, objeción de orden interno para que sean distintas las medidas de aplicación de las directivas por parte de los órganos autonómicos.

Pero es que tampoco existe objeción de origen comunitario. Al Tribunal de Justicia de las Comunidades, que es quien se pronuncia sobre si ha habido cumplimiento adecuado o no de la directiva, a requerimiento de la Comisión, la verdadera guardia de los Tratados, le resulta irrelevante el hecho de que sean los órganos centrales del Estado, o los re-

gionales, o incluso los locales, quienes lleven a cabo el desarrollo que este tipo de normas comporta. (Véase, por ejemplo, la sentencia de 25 de mayo de 1982 (asunto 96/81) en la que la Corte condena a los Países bajos, a instancias de la Comisión, por el incumplimiento de la obligación de desarrollar una directiva. Ante la excepción del demandado en el sentido de que la competencia para tal desarrollo no corresponde a las autoridades centrales, el Tribunal recuerda que el obligado al mismo es el Estado concebido como suma de instituciones, y no sólo el Gobierno o el Legislativo comunes a todo el territorio del mismo: "el gobierno holandés no ha aportado ningún elemento que permita concluir que se hayan tomado medidas de carácter obligatorio, sea por las autoridades nacionales, sea por las autoridades regionales o locales, a fin de fijar" el cumplimiento de los fines señalados en la directiva).

En conclusión: a) hay medidas alternativas al 150.3 CE; b) son suficientes para garantizar el objetivo armonizador, si éste se entiende como evitación de retrasos o incumplimientos; c) no hay lugar a considerar otro sentido para el objetivo armonizador. No hay por tanto, según la jurisprudencia constitucional, por qué promulgar normas en base a la facultad reconocida por el 150.3 CE.

En resumen, parece sensato y conveniente afirmar que la doctrina que hasta la fecha ha venido defendiendo la tesis armonizadora, no encuentra apoyatura ni en el derecho interno, ni en el europeo, ni en la jurisprudencia constitucional, ni en la de la Comunidad, ni en el derecho comparado, ni en los precedentes de nuestro derecho constitucional. Por todo ello, y de acuerdo con la orientación hermeneútica que impone el Tribunal Constitucional ("el artículo 150.3 constituye una pieza dentro del sistema global de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por ello no puede ser interpretado aisladamente, sino en relación con el conjunto de normas que configuran dicho sistema" STC de 5 de agosto de 1983, fundamento jurídico nº 3.b)) debe respetarse el sistema de competencias recogido en la Constitución y en los Estatutos en lo que se refiere al desarrollo en sede autonómica

del Derecho Comunitario de naturaleza no self-executing.

15. Otra matización a la tesis de la ejecución estatal podría considerarse la postura de quienes consideran viable una "ejecución preventiva", esto es, "una actuación normativa estatal que aparte de su función supletoria viniera a sustituir a la norma autonómica preexistente contraria a las disposiciones comunitarias, respetando no obstante la capacidad de las CC.AA. para elaborar, si así lo consideran conveniente, su normativa propia de trasposición. La ley de armonización permite llevar a cabo el primer aspecto de la cuestión, al imponer unos criterios comunes, que podrían suponer una efectiva sustitución de normas autonómicas. El segundo aspecto (esto es, el dejar la posibilidad de las CC.AA. de efectuar su propia trasposición) podría salvarse si la misma ley de armonización dejara expresamente fuera de su ámbito aquellas normas de las CC.AA. que, en el plazo procedente, efectuaran su propio desarrollo de normas comunitarias" (21).

Emitir una opinión sobre la conveniencia de este sistema no es fácil, porque supone abordar un problema de gran calado teórico, a saber ¿existen en el sistema constitucional instrumentos para prevenir un eventual incumplimiento de las obligaciones que la Constitución impone a las CC.AA.? Este es un tema que no encuentra respuesta certera respuesta en la doctrina (22). Es evidente que no existen controles preventivos para la actividad del Estado (a salvo del no vinculante Dictamen del Consejo de Estado, cuando es preceptivo, y siempre que la Administración Central esté actuando, en consecuencia no para los casos de inactividad; en ningún caso para el poder legislativo, una vez derogado el recurso previo de inconstitucionalidad, que, de nuevo, no abarcaba tampoco la mera inactividad). ¿Es distinta la posición constitucional de las CC.AA. en este punto?

Si bien es cierto que el Estado ejerce algunas funciones de tutela de las CC.AA., consecuencia del principio de unidad y preferente atribución al primero de la salvaguarda del interés general, no es menos cier-

to que, como ha aclarado el Tribunal Constitucional, la autonomía de las CC.AA. es política, es decir, se traduce en la capacidad para interpretar el interés general en forma discrepante con las autoridades centrales del Estado. Esta situación sin duda plantea riesgos que no es menester explicitar, pero que se consideran sobrepasados por la conveniencia de la distribución territorial del poder, pues no puede entenderse de otro modo la opción constituyente expresada en el Título VIII de la Constitución. Qué duda cabe que es más cómoda la posición de un gobierno en la Comunidad Europea si representa a un estado centralizado, en el que el constituyente no ha considerado oportuno distribuir territorialmente el poder. Ahora bien, lo que no puede pretenderse es que la Constitución de 1978 no previó la adhesión de España a la Comunidad Europea; la previó, y salvo una interpretación de los artículos 93 y 149.1.3º que no parece la más acertada, según se razona más arriba, lo cierto es que no hay más controles de la actividad de las CC.AA. que los enumerados en el artículo 153, que son, como es evidente, controles ex post y no ex ante.

Sentado cuanto antecede, puede también entenderse que la armonización preventiva es precisamente un control ex post, puesto que lo que se pretende es subvenir el incumplimiento automático tras un determinado plazo. Únicamente en este sentido restringido, y con más apoyo en los principios finalistas de los artículos 2 y 3 del TCEE que en el artículo 150.3 de la Constitución parecería razonable la opción.

16. Con todo, preferimos como más oportuna una ejecución del derecho comunitario europeo por las CC.AA. (en las materias de su competencia) no condicionada por una previa fórmula estatal que, aún con no ser armonizadora en sentido estricto para los entes territoriales diligentes, tiende a moldear la voluntad autonómica. Si lo que se pretende es ofrecer instrumentos para la efectividad del derecho europeo, sin duda lo más acertado es potenciar las posibilidades de diálogo y colaboración intraestatal. Una intervención estatal, unilateral, no animaría sino el recelo ya existente. La colocación de las CC.AA. en la situación de deu-

dores morosos mediante un plazo fijado por el Estado, no ha de pasar de ser un instrumento último, constitucionalmente novedoso y de muy comprometida aplicación.

Lo que, a nuestro juicio, aparece claro en el bloque de constitucionalidad es la obligación de todos los poderes públicos, cada uno en el ámbito, de su competencia, de ejercer sus facultades para proveer la puntual ejecución del derecho comunitario, sin que la adhesión a la Comunidad pueda suponer disculpa para la alteración de la distribución horizontal del poder (23).

17. Esbozado en sus grandes líneas el sistema doctrinal de relación entre el derecho europeo y los derechos territoriales, conviene concluir examinando cuáles han sido, en la práctica, las virtualidades de dicho esquema teórico, cuestión ésta de interés por cuanto si bien es cierto que existe una detectable orientación mayoritaria, no es menos cierto que existen desacuerdos en algunos aspectos importantes.

Comenzando por la llamada "fase ascendente" hay que hacer constar, como ya quedó apuntado más arriba, que el convenio entre el Estado y las CC.AA. para la puesta en práctica de un sistema de coordinación sobre los ejes del "observador de las CC.AA." y las conferencias sectoriales para contribuir a la formación de la voluntad exterior del Estado, no ha sido aún suscrito, y no parece que en el momento presente ni el gobierno estatal ni los de las CC.AA. se esfuercen por resucitar aquel proyecto.

En cuanto a la expresión del interés autonómico sin la mediación estatal, no son infrecuentes los viajes de delegaciones autonómicas a las autoridades comunitarias, algunas de ellas al más alto nivel (son ya varios los presidentes de CC.AA. que han visitado Bruselas). Lo que queda por ver es si tras esta primera fase de "encantamiento" europeo las CC.AA. no buscarán instrumentos más eficaces, aún cuando sean menos espectaculares. Por lo que se refiere a las representaciones permanentes



oficiales u oficiosas, no deja de resultar interesante que sólo cuatro CC.AA. las hayan abierto. Las causas de esta situación requieren un análisis que no podemos llevar a cabo aquí, pero sin duda incide el hecho de la disciplina que ejerce el partido gobernante sobre los ejecutivos autonómicos formados por las federaciones regionales del mismo partido, la todavía deficiente infraestructura administrativa de las CC.AA., la incertidumbre sobre el futuro desarrollo de las normas de participación autonómica o el conflicto suscitado sobre la Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas. (24)

18. Pasando ya al tema de la ejecución del ordenamiento jurídico comunitario en sede nacional, la primera advertencia que debe hacerse es que en la práctica tanto los órganos centrales del Estado como los territoriales, han concurrido en dicho proceso. En efecto, y por lo que se refiere a la adaptación del derecho español vigente en el momento de la adhesión, tanto el Estado como las CC.AA. han recurrido, para las materias sujetas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía a reserva de ley, al instrumento de la delegación recepticia, habilitando mediante ley de bases a los respectivos órganos ejecutivos para la promulgación de Decretos Legislativos. En las materias no sujetas a tal reserva, han aparecido reglamentos que igualmente adaptan el derecho vigente al "acquis communautaire".

Esta actividad normativa no ha estado ausente de conflictos. En efecto, han sido numerosos los casos en que se ha producido el requerimiento de incompetencia previsto en los artículos 62 y 63.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y frecuentes aquellos en que, no siendo atendido tal requerimiento, se ha planteado demanda de conflicto constitucional de competencia entre el Estado y las CC.AA. En menor número, como por otra parte es lógico habida cuenta de que la actividad reglamentaria supera en volumen a la legislativa, se han suscitado recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales o autonómicas de desarrollo del derecho comunitario europeo. Lo que aquí interesa de dichos procedimientos es que, en su inmensa mayoría, están fundados,

total o parcialmente, manifiesta o encubiertamente, en la pretensión de obtener la declaración de competencia para desarrollar el derecho europeo.

Es evidente que no puede ser este el lugar oportuno para hacer un análisis pormenorizado de todos ellos (25), pero, a modo de ejemplo podemos examinar algunos.

El caso de las primas a los productores de ganado bovino es paradigmático al efecto. El Reglamento (CEE) nº 468/87, del Consejo, de 10 de febrero, establece las normas generales del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno. Su artículo 5 establece cuáles son las materias que las autoridades nacionales deben desarrollar en su normativa de ejecución. En cumplimiento de dicho mandato, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación publicó la Orden de 5 de mayo de 1987 (BOE de 6 de mayo) por la que se instrumenta la concesión de la prima especial en beneficio de los productores de carne de vacuno. Por su parte, el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco publicó la Orden de 24 de junio (BOE de 26 de junio), de aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco de la prima especial en favor de los productores de carne de vacuno, en virtud de las competencias que dicha Comunidad Autónoma ostenta en materia de ganadería.

El Consejo de Ministros acordó requerir de incompetencia al Gobierno Vasco por la publicación de la Orden de 24 de junio, con base en la siguiente argumentación:

*"[...] La Orden requerida atiende sólo a los objetivos económicos del territorio de la Comunidad Autónoma como se deriva del art. 1º que considera al Departamento de Agricultura "autoridad competente del Estado miembro en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma", que supone la autoconsideración de la misma como sujeto de relaciones internacionales, lo cual no resulta admisible.*

*Por el contrario, es a la instancia estatal a quien corresponde dictar las disposiciones complementarias de ordenación en razón del interés general, previstas por el Reglamento (CEE) 468/87, pues la decisión*

*de la Comunidad Autónoma operaría desde la exclusiva consideración de su interés territorial. La ordenación complementaria del Estado se adopta en virtud de los títulos competenciales contenidos en la regla 13ª y, complementariamente, en la 3ª del artículo 149.1 de la Constitución, según las cuales al Estado corresponde en exclusiva la competencia en materia de "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" y de "relaciones internacionales", asumiendo, además, el Gobierno de la Nación la responsabilidad en el cumplimiento de los Tratados Internacionales y de las resoluciones emanadas de los mismos". (26)*

En razón a la negativa a aceptar el requerimiento, el Gobierno del Estado planteó conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional.

Como puede apreciarse en este ejemplo, el Gobierno del estado recurre a una interpretación de los artículos 148.1.3ª y 93 de la Constitución resueltamente abandonada por la doctrina, por los argumentos explicados más arriba. En sucesivos contenciosos, la fundamentación va desplazándose, paulatinamente, del énfasis en la competencia ex 149.1.3ª a la competencia ex 149.1.13ª; ello no supone en todos los casos un enfoque correcto del problema (que a mi juicio, como queda razonado más arriba, es más de derecho interno que de derecho comunitario), por cuanto se rescita la cláusula general del 149.1.13ª precisamente en razón de la presencia del elemento europeo.

Ciertamente sería interesante un análisis más detallado de los conflictos pendientes (sobre todo porque el Tribunal Constitucional no ha resuelto aún ninguno de los presentados en la materia). Por ejemplo, la contestación del Servicio Jurídico del Estado a la demanda en el conflicto constitucional de competencia nº 513/87, promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 2528/1986, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento General de Contratación del Estado para adoptarlo al Real Decreto Legislativo 931/86, de 2 de mayo y a las Directivas de la Comunidad Económica Europea, reconoce explícitamente el respeto que se debe al orden competencial interno, dejando deducir que el conflicto ha de resolverse con el recurso al orden de distribución competencial ordinario del bloque de constitucionalidad. Con todo, este es-

crito en el que se manifiesta el criterio del Estado, incurre en discutibles afirmaciones, como la siguiente:

*"(...) la obligatoriedad de adoptar y modificar el ordenamiento espa-  
cial, producirá de ordinario la necesidad de dictar normas de or-  
denación general, y ello por una razón: tales normas deben de ser  
cumplidas por igual en todo el territorio de la Nación, única forma  
de cumplir la obligación Internacional derivada del Tratado". (27)*

Es evidente que lo que el artículo 189 del TCEE exige es que las normas que enumera sean cumplidas; que además el cumplimiento adapte la misma forma en todo el territorio del Estado es una exigencia ajena al ordenamiento comunitario (y ajena al bloque de constitucionalidad interno).

19. Para concluir conviene reconocer que muchas de las cuestiones que aborda este trabajo distan aún de encontrar respuesta definitiva. Probablemente porque algunos de estos problemas no pueden pretender sino soluciones provisionales, condicionadas al nivel de desarrollo autonómico en el seno del Estado y al grado de integración de los estados miembros en el seno de la Comunidad. La relación entre autoridades autonómicas, estatales y comunitarias es dinámica, pero este dato evidente no puede tampoco hacer olvidar que el dinamismo, para no ser estéril, debe tener una dirección y un sentido. No es menester aplicar una sagacidad extrema para comprender el rumbo que se propone en las páginas que anteceden.

A este respecto, resulta de gran trascendencia la opinión del Parlamento Europeo. En la Resolución sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones, de 18 de noviembre de 1988 (doc. A2-0218/88, DOCE nº C326/289, de 19.12.88), y en su apartado III, subapartado 15, la resolución, al abogar por una mejora en la eficacia de los instrumentos de política regional, insta el inicio de una concertación entre las autoridades regionales, el Estado y la Comisión, que desemboque en un

contrato-programa. En el subapartado 17 se insta a que "se reconozca el papel fundamental que han de desempeñar las regiones y, por tanto, la necesidad de reforzar ulteriormente el proceso de regionalización de la Comunidad". En el apartado IV (significativamente titulado "La regionalización de la Comunidad: factor de desarrollo y de cohesión económica, de democratización de la integración comunitaria y de valorización de las particularidades culturales"), se señala (subapartado 18) cómo "el ámbito regional es, en numerosos Estados miembros, el que mejor corresponde a las realidades institucionales ya existentes y a la experiencia de los programas efectuados en el pasado". Por su parte, el subapartado 21 reza textualmente.

*"21. considera [el P.E.] que el fortalecimiento de las competencias comunitarias, así como la paulatina transferencia de competencias a las Instituciones comunitarias, deben ir acompañadas por la descentralización de determinadas funciones no sólo administrativas, sino también relativas a la adopción de decisiones y a la cogestión, a las autoridades regionales que representen la voluntad popular; las relaciones establecidas entre la Comunidad y las regiones permitirían:*

*- La información y, por tanto, la participación de los ciudadanos europeos en las políticas comunitarias, en el convencimiento de que el camino hacia la unidad política de Europa no puede limitarse a la cooperación entre las estructuras estatales, sino que debe basarse también en las comunidades regionales y en el reconocimiento y el desarrollo de su autonomía;*

*- el respeto de las competencias otorgadas a las regiones por el ordenamiento jurídico interno de los diversos Estados miembros;*

*- una mayor eficacia en la realización de las acciones comunitarias y un reparto óptimo de las funciones públicas en función de los objetivos".*

En fin, entre sus "Consideraciones finales" pueden leerse las siguientes:

*"23. Considera que, a pesar de las disparidades, incluso fundadas, que existen entre las tradiciones jurídicas e institucionales de los diversos Estados miembros, es necesario y útil ampliar el proceso de regionalización en la Comunidad, a fin de lograr una integración política, económica y social más estrecha entre las diversas regiones europeas.*

24. *Pide, por tanto, a los Estados miembros que respondan de manera positiva y concreta al llamamiento del Parlamento Europeo en favor de la regionalización, a fin de que los Estados que todavía no disponen de un sistema regionalizado adopten lo antes posible las medidas necesarias para instaurarlo, y que los Estados que ya disponen de él reconozcan y respeten las competencias de las regiones para que éstas puedan alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social y civil necesarios para asegurar la cohesión y el equilibrio territorial dentro de la Comunidad".*

La regionalización es, en fin, uno de los grandes retos, si no el mayor, que enfrenta la unidad europea. Que su dificultad no nos haga perder el optimismo histórico de saber que lo que hace unos años parecía imposible, hoy es nuestra realidad cotidiana.

NOTAS

- (1) En el mismo sentido, el art. 157.3 in fine, que prohíbe las medidas fiscales que obstaculicen la libre circulación de bienes y servicios.
- (2) art. 69.5 CE
- (3) art. 162 CE
- (4) art. 87.2 y, para la reforma constitucional, art. 166.
- (5) En esta materia es de obligada mención el fundamento jurídico 2 de la STC 37/1981, de 16 de noviembre.
- (6) Las conferencias sectoriales estaban ya previstas en el artículo 4 de la Ley del Proceso Autonómico. En el mismo se prevé su convocatoria al menos semestral, obligación hasta la fecha incumplida sistemáticamente.
- (7) Intervención del Ministro, Sr. Almunia, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, III Legislatura, Com. Mixta para las Comunidades Europeas, nº 58, p. 2.280. Acudimos al Diario de Sesiones de las Cortes por cuanto las sucesivas redacciones de los proyectos de convenio no han sido nunca hechas públicas.
- (8) id. pp. 2.280 y 2.281.
- (9) id. p. 2.289
- (10) La mayoría de estas CC.AA. han preferido disimular su presencia en Bruselas a través de figuras interpuestas. En el caso de Galicia, la oficialmente representada es la Fundación Galicia-Europa, de cuyo Patronato forman parte, no sólo el Gobierno autonómico sino también un Banco (el Pastor) y cuatro Cajas de Ahorros gallegas. El Patronato Catalán pro Europa está integrado por la Generalidad, las universidades catalanas, las cajas de ahorros, la Cámara de Comercio de Barcelona, el IESE (Instituto de Estudios Superiores Empresarias) y el ESADE (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas). Canarias está representada a través de una empresa participada mayoritariamente por el Gobierno autonómico: Promociones Exteriores Canarias (PROEXCA). Sobre la representación vasca, véase más abajo nota nº 24.

- (11) MUÑOZ MACHADO, S.: El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española, Madrid, 1980, págs. 131 y 132.
- (12) ESCRIBANO COLLADO: Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales, en VARIOS AUTORES: Las Comunidades Autónomas, 1980, págs. 266 y 267. También en base al argumento de la uniformidad en la interpretación: PEREZ GONZALEZ Y PUEYO LOSA: Las Comunidades Autónomas ante el ordenamiento internacional, en VARIOS AUTORES: Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional, 1982, pág. 58; REMIRO BROTONS: La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas, en VARIOS AUTORES: Estudios sobre la Constitución española de 1978, págs. 370 y 371; PELAEZ MARON: Las Comunidades Autónomas ante el ordenamiento comunitario europeo, en VARIOS AUTORES: Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional, 1982, pág. 104; et al.
- (13) Cfr. v.g.: MUÑOZ MACHADO, op. cit., págs. 131 y 132 y ESCRIBANO COLLADO, op. cit., pág. 266.
- (14) ESCRIBANO COLLADO, op. cit., págs. 266 y 267 y PELAEZ MARON, op. cit., pág. 104.
- (15) MUÑOZ MACHADO, op. cit., pág. 132.
- (16) ESCRIBANO COLLADO, op. cit., pág. 269.
- (17) MUÑOZ MACHADO, op. cit., págs. 120 y 121.
- (18) GARCIA DE ENTERRIA: Estudio preliminar, en GARCIA DE ENTERRIA (Dir.): La distribución de las competencias económicas..., 1980, pág. 31, cita al pie.
- (19) En contra, con GARCIA DE ENTERRIA, MUÑOZ MACHADO, op. cit., pág. 129 y DE ESTEBAN y LOPEZ GUERRA: El régimen constitucional español, (vol. II), Madrid, 1982, pág. 226, entre otros.
- (20) Se trata del ya citado fundamento jurídico nº2 de la STC de 16 de noviembre de 1981, jurisprudencia expresamente reiterada en la STC de 5 de agosto de 1983, fundamento jurídico nº 2.
- (21) LOPEZ GUERRA: La incidencia de la normativa comunitaria en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, en AGUIAR (Coord.): Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE, 1986, págs. 486-487. Esta solución, con expresa referencia a su precedente inmediato, la Ley austríaca de 10 de junio de 1974 aparece también esbozada en CASANOVAS y LA ROSA, Opúsc., p. 10.



- (22) Por todos, a favor, PEREZ TREMPES: Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea, Madrid, 1987, p. 167 y ss; en contra LASAGABASTER HERRARTE: El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico, Oñati, 1986, p. 116.
- (23) Para una exposición más razonada de esta tesis, véase mi trabajo en VARIOS AUTORES: Euskadi en la CEE, Vitoria, 1984, págs. 689 a 740.
- (24) La Comunidad Autónoma del País Vasco mantiene, desde antes incluso de la adhesión de España, una Oficina en Bruselas. Esta Oficina dependía de una sociedad pública, la SPRI (Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, S.A.), tutelada por el Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco, único accionista de la misma. Sin embargo, el Decreto 89/1988, de 19 de abril, por el que se establecía la nueva estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, en sus artículos 4 y 23, hizo depender dicha Oficina del Gabinete para asuntos de la CEE, unidad administrativa de dicho Departamento. El Gobierno del Estado consideró que dicha adscripción consistía en establecer una delegación oficial directa del Gobierno Vasco en Bruselas, es decir, no por órgano interpuesto, como lo había sido hasta ese momento y como lo eran las de las demás CC.AA. En consecuencia, esta actividad de representación a través de un órgano de la Administración vasca invadiría el ámbito reservado al Estado por el artículo 149.1.39 CE, tantas veces mencionado. Por acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 1988 se requirió de incompetencia al Gobierno Vasco, que desestimó el requerimiento por acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de agosto del mismo año. El Gobierno estatal interpuso conflicto constitucional de competencia contra dicho Decreto, lo que provocó una evidente inquietud en el respto de las CC.AA., tanto en las que proyectaban representaciones en Bruselas, como sobre todo, en las que ya disponían de ellas. Sin embargo, como se ve, el conflicto es más de forma que de fondo, aunque, desde un punto de vista estrictamente doctrinal, parece que la solución anterior al Decreto 89/1988 es más correcta.
- (25) Daniel VARELA, en su comunicación al "Seminario sobre los efectos jurídicos de la adhesión de España a las Comunidades Europeas", celebrado en Barcelona en febrero de 1988, titulada "La conflictividad constitucional en la aplicación estatal y autonómica del derecho comunitario europeo", contaba cuatro recursos de inconstitucionalidad y treinta y siete conflictos de competencia.
- (26) Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de julio de 1987.
- (27) Pág. 12 del escrito de alegaciones de referencia. (El subrayado es del original).

## NOTA BIBLIOGRAFICA

Se pretende ofrecer al lector una visión lo más amplia posible de la doctrina en materia de relación entre los ordenamientos jurídicos europeo, estatal y autonómicos, pero únicamente sobre esto. No se incluyen, por tanto, referencias a estudios sobre cada uno de los ordenamientos por separado, ni sobre derecho comparado. En los libros se hace constar el lugar de publicación; en los artículos incluidos en revistas o libros colectivos la abreviatura del título de la revista o la referencia al libro. Las abreviaturas utilizadas son las siguientes:

BIMJ	Boletín Informativo del Ministerio de Justicia
DA	Documentación Administrativa
PJ	Poder Judicial
RFDUC	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense
REP	Revista de Estudios Políticos
RGD	Revista General del Derecho
RIE	Revista de Instituciones Europeas
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública

AGUIAR, L. (Coord.): Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la C.E.E. y su incidencia en las Comunidades Autónomas. Oñati, 1986.

ALONSO GARCIA, E.: "Addenda. La Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas", en E. GARCIA DE ENTERRIA, J. GONZALEZ CAMPOS Y S. MUÑOZ MACHADO: Tratado de Derecho Comunitario, vol. I, págs. 383-384 (1986).

"La incidencia de la entrada en las Comunidades Europeas en el sistema constitucional de las fuentes del Derecho", en L. AGUIAR (Coord.): Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE, páginas 123 y ss. (1986).

ANDREU I FORNOS, E.: "Las regiones italianas y la Comunidad Europea", en VARIOS AUTORES: La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales, págs. 97 y ss. (1986).

- ARMERO, J. M.: Autonomía y política exterior. Madrid, 1983.
- ASIN CABRERA, M<sup>a</sup> A.: "Canarias-CEE", en VARIOS AUTORES: Canarias ante el Derecho Internacional, págs. 87 y ss. (1982).
- AURRECOECHEA, I.: "The role of the autonomous communities in the implementation of european commuty Law in Spain", artículo mecanografiado (1988).
- CASANOVAS Y LA ROSA, O.: "Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas", en VARIOS AUTORES: El Derecho de la comunidad Europea, págs. 77 y ss. (1982).
- CORNO CAPARROS, L.: "La aplicación en España del Derecho Comunitario Europeo", en R.G.D., nº 487, págs. 875-883 (1985).
- CORRIENTE CORDOBA, J.A.: "La aplicación del Derecho Comunitario Europeo y su repercusión sobre las Comunidades Autónomas", en P.J., nº 16 (1985).
- DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L.; ESPIN, E.; GARCIA MORILLO, J., y PEREZ TREMP, P.: El Régimen Constitucional español (2 vols.). Barcelona, 1980-82.
- DE MIGUEL ZARAGOZA, P.: "Las competencias "internacionales" de las Comunidades Autónomas", en VARIOS AUTORES: La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas, págs. 365 y ss. (1985).
- "Problemas constitucionales de la recepción del Derecho Derivado Comunitario", en B.I.M.J., nº 1184, de 5-11, págs. 11 y ss. (1979).
- DIAZ LOPEZ, C.E. y DE LA RASILLA, L.: Autonomías e integración europea. Madrid, 1984.
- DIEZ DE VELASCO, M. (Comp.): El Derecho de la Comunidad Europea. Madrid, 1982.
- ESCRIBANO COLLADO, P.: "Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales", en VARIOS AUTORES: Las Comunidades Autónomas (solidaridad, estatutos, organización, convenios), págs. 253 y ss (1980).
- FERRET, J.: "Integració europea i descentralizació regional", en R.J.C., págs. 545 y ss. (1984).
- FIGUERUELO, A.: "Acotaciones al tema de las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho Interno", en R.E.P., nº 51, págs. 191 y ss. (1986).

- GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Estudio preliminar", en GARCIA DE ENTERRIA, E. (director): La distribución de las competencias económicas entre el Poder Central y las Autonomías Territoriales, págs. 11 y ss. (1980).
- GARCIA DE ENTERRIA, E. (Drt.): 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.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.; GONZALEZ CAMPOS, J., y MUÑOZ MACHADO, S.: Tratado de Derecho Comunitario Europeo (3 vols.). Madrid, 1986.
- GARCIA VICENTE, R.: "Efectos de la aplicación del orden jurídico comunitario en España", en , págs. 495-510 (1986).
- GARZON CLARIANA, G.: con J.L. PIÑOL y B. VILA: "La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España y las competencias de las Comunidades Autónomas", en VARIOS AUTORES: La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales, págs. 193 y ss. (1986).
- GONZALEZ SANCHEZ, E.: "Canarias, Ceuta y Melilla ante la CEE", en D.A. nº 197, páginas 185 y ss. (1983).
- GRANELL, F.: "Las Comunidades Autónomas y la negociación para el ingreso de España a la Comunidad Europea", en R.I.E., págs. 815 y ss. (1982).
- ILLESCAS, R. (Drt.): Andalucía y la Comunidad Europea. Sevilla, 1981.
- JAUREGUI, G.: "Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales", en R.E.P. nº 46-47, págs. 455 y ss. (1985).
- Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales. Oñati, 1986.
- LASAGABASTER, I.: "El Estatuto de Autonomía y la CEE", en R.E.P. nº 46-47, páginas 609 y ss (1985).
- "Las regiones italianas y la Comunidad Económica Europea", en R.V.A.P. nº 14, páginas 239 y ss (1986).
- El Ordenamiento Jurídico comunitario, el estatal y el autonómico. Oñati, 1986.
- Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas. Oñati, 1982.

LOPEZ BASAGUREN, A.: "La Comunidad Autónoma Vasca y la adaptación del Derecho Interno al Derecho Comunitario", en L. AGUIAR (Coord.): Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE, págs. 497 y ss. (1986).

LOPEZ GUERRA, L.: "La incidencia de la normativa comunitaria en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas", en L. AGUIAR (Coord.): Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE, páginas 473 y ss. (1986).

LORENTE, F.: "Incidencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas en las competencias de las Comunidades Autónomas", en VARIOS AUTORES: Organización territorial del Estado, vol. II, págs. 1693 y ss. (1984).

MANGAS MARTIN, A.: "Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978", en R.F.D.U.C. nº 61, págs. 143 y ss. (1981).

- "La recepción en el Derecho Español de los actos normativos de las instituciones comunitarias", en VARIOS AUTORES: Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional, págs. 261 y s. (1982).

- Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español. Madrid, 1986.

MEDINA, M.: "Problemas constitucionales de la adhesión de España a la Comunidad Europea", en M. DIEZ DE VELASCO (Comp.): El Derecho de la Comunidad Europea, páginas 129 y ss. (1982).

MOLINA DEL POZO, C.F.: Manual de Derecho de la Comunidad Europea. Madrid, 1987.

MORATA, F.: Autonomía regional e integración europea, Barcelona, 1987.

MORAWITZ, R.: La colaboración entre el Estado y los ente autonómicos territoriales en la Comunidad Europea. Madrid, 1985.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Aspectos jurídicos de la ordenación del Sistema Económico en la Constitución de 1978", en E. GARCIA DE ENTERRIA (Dir.): La distribución de las competencias económicas entre el Poder Central y las Autonomías Territoriales, págs. 309 y ss. (1980).

- Derecho Público de las Comunidades Autónomas (2 t.). Madrid, 1982-84.

- El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea. Madrid, 1986.

- El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española. Madrid, 1980.

- OLIVARES, I.: "La incidencia de la integración sobre las competencias de las Comunidades Autónomas", en D.A. nº 201, págs. 257 y ss. (1984).
- PAREJO ALFONSO, L.: "El ordenamiento español y la integración en las Comunidades Europeas: Un problema capital de renovación", R.V.A.P. nº 13, págs. 189-211 (1985).
- PELAEZ MARON, J.M.: "Las Comunidades Autónomas ante el Orden Comunitario Europeo", en VARIOS AUTORES: Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional, págs. 89 y ss. (1982).
- PEREZ GONZALEZ, M.: "Derecho Comunitario y Derecho Interno", en M. DIEZ DE VELASCO (Comp.): El Derecho de la Comunidad Europea, págs. 93 y ss. (1982).
- PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: "Las Comunidades Autónomas en el Orden Internacional", en VARIOS AUTORES: Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional, págs. 13 y ss. (1982).
- PEREZ TREMPES, P.: "Ordenamiento Comunitario y control de las Fuentes del Derecho", en L. AGUIAR (Coordinador): Implicaciones constitucionales y política del ingreso de España en la CEE, págs. 183 y ss. (1986).
- Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea. Madrid, 1987.
- RAMIREZ, M (Drt.): Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Zaragoza, 1979.
- REMIRO, A.: La acción exterior del Estado. Madrid, 1984.
- REMIRO BROTONS, A.: "Artículos 93 y 94. Tratados Internacionales", en O. ALZAGA (Drt.): Constitución Española de 1978, t. VII, págs. 407 y ss. (1985).
- "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", en M. RAMIREZ (Drt.): Estudios sobre la Constitución Española de 1978, págs. 353 y ss. (1979).
- RIBO, R.: "Las competencias europeas de los organismos subestatales europeos", en Autonomías nº 4, págs. 87 y ss. (1986).
- "Nacionalidades y regiones, competencias y futuro de la institucionalización europea", en L. AGUIAR (Coord.): Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE, págs. 513 y ss. (1986).
- RIQUELME, R.Mª.: "Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales", en Sistema nº 66, págs. 77 y ss. (1985).

RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: "Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea", en VARIOS AUTORES: Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984, páginas 191 y ss. (1985).

RODRIGUEZ ZAPATA, J.: Constitución, Tratados Internacionales y Sistema de Fuentes del Derecho. Bolonia, 1976.

ROMERO PI, J.: "Los Länder alemanes en las Comunidades Europeas", en VARIOS AUTORES: La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales, págs. 14 y ss. (1986).

RUILOBA, E.: "Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo", en E. GARCIA DE ENTERRIA (Dir.): La distribución de las competencias económicas entre el Poder Central y las Autonomías Territoriales, págs. 391 y ss. (1980).

SAINZ DE VICUÑA, A.: "El cumplimiento del Derecho Comunitario Europeo por parte de las Comunidades Autónomas" (1984).

SANCHEZ RODRIGUEZ, L.J.: "Comunidades Autónomas y relaciones internacionales. La adhesión de España a las Comunidades Europeas y el sistema interno de distribución de competencias", en Cuadernos de Alzate, nº 3, págs. 21 a 34 (1986).

SANTAOLAYA GADEA, F.: "La aplicación del Derecho Comunitario en España", en D.A. nº 201, págs. 83 y ss. (1984).

SEPE, O.: "La relación entre las Regiones italianas y las Comunidades Europeas: Las instituciones y la organización", en D.A. nº 198, págs. 19 y ss. (1983).

SILVA, J.C.: "El Orden Jurídico Europeo y la comunidad Autónoma del País Vasco", en VARIOS AUTORES: Euskadi en la Comunidad Europea, págs. 689 y ss. (1984).

- "La legislación española sobre elecciones al Parlamento Europeo: la Cuestión del doble mandato", en RIE, págs. 486 y ss. (1988).

SOLIS GRAGERA, T.: "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", en D.A. número 205, págs. 91 y ss. (1985).

SORIANO, J.E.: "Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas", en Círculo de Empresarios nº 31, págs. 33 y ss. (1985).

- "Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: Una propuesta", en Círculo de Empresarios nº 32, págs. 47 y ss. (1985).

VARELA Y SUANCES-CARPEGNA, D.: "La conflictividad constitucional en la aplicación estatal y autonómica del Derecho Comunitario Europeo". Ponencia mecanografiada presentada al "Seminario sobre los efectos jurídicos de la adhesión de España a las Comunidades Europeas", Barcelona (1988).

VARIOS AUTORES: Canarias ante el Derecho Internacional. Santa Cruz de Tenerife, 1982.

- Catalunya y la CEE. Barcelona, 1982.
- Comunità Europea e ruolo delle regioni. Milán, 1981.
- Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional. Santiago de Compostela, 1982.
- Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984. Vitoria, 1985.
- Efectos jurídicos sobre el Estatuto de Castilla y León de la integración española en la CEE. En prensa, 1987.
- Euskadi en la CEE. Vitoria, 1984.
- Galicia ante el Mercado Común. Madrid, 1985.
- Incidencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura del ingreso de España en las Comunidades Europeas. Madrid, 1986.
- Informe a la Junta de Canarias sobre la posible adhesión de las Islas Canarias a la CEE. Madrid, 1984.
- Informe general sobre la repercusión en la Comunidad de Madrid de la integración en la CEE. Madrid, 1986.
- La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales. Barcelona, 1981.
- La inserción de las regiones en la europa del mañana. Barcelona, 1987.
- La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas. Barcelona, 1985.
- Libro blanco sobre las repercusiones en Aragón de la integración de España en la CEE. Zaragoza, 1985.



## SUMMARY

1. The discussion on the incidence of spanish accession to the E.C. in relation with its Autonomous Communities is focused on two main items: (a) the role of regional authorities in the process of european law-making, and (b) their role in the implementation of non self-executing european law.

2. Regarding the first question, some proposals have been put forward in an attempt to establish mechanisms of cooperation between State and Regions in order to ensure that the interest of the late are satisfactorily represented by the Central Government, but so far no agreement has been reached. On the other hand, some regions have opened permanent bureaus in Brussels in order to gain access to community first-hand information and to lobby the commission.

3. In what respects the implementation process, conflicts have arisen between State and Regions, both claiming to be responsible for the development of european Directives and Regulations. The Constitutional Court has several cases pending on that field.

4. As a result all possibilities seem to be open, although the majority of the authors support the view that the constitutional status of Autonomous Communities entitles them to have a stronger say in E.C. affairs.

## ZUSAMMENFASSUNG

1. Im Mittelpunkt der Diskussion über die Auswirkungen des spanischen EG-Beitritts auf die Autonomen Gemeinschaften stehen zwei grundsätzliche Fragen: a) die Rolle der Regionen in den Entscheidungsprozessen der Gemeinschaft und b) ihre Rolle bei der Implementation europäischen Rechts.

2. Hinsichtlich des ersten problems existieren verschiedene Vorschläge, in denen Kooperationsmechanismen zwischen Zentralregierung und Autonomen Regionen vorgesehen sind, welche die Vertretung der autonomen Interessen durch den Staat sichern sollen, aber gegenwärtig ist noch keine Einigung in dieser Richtung erzielt worden. Andererseits haben einige Regionen ständige Vertretungen in Brüssel eingerichtet, um informationen aus erster Hand zu erhalten und auf die Beschlüsse der Kommission Einfluss zu nehmen.

3. Hinsichtlich des zweiten Problems hat sich zwischen Zentralgewalt und Regionen eine Konfliktsituation ergeben, da beide die Auslegungskompetenz des Gemeinschaftsrechts für sich beanspruchen, insofern es nicht als self-executing gilt. Beim Verfassungsgerichtshof sind mehrere Verfahren in diesem Kontext anhängig.

4. Eine Lösung dieser Probleme zeichnet sich im Augenblick nicht ab, so dass alle Möglichkeiten offen erscheinen. In jedem Fall tritt die Mehrheit der Lehrmeinung für eine stärkere Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an den Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft ein.

## ADDENDA

Concluida la redacción de este trabajo, aparece publicada una interesante STC: la primera que resuelve un conflicto de competencias entre el Estado y una Comunidad Autónoma en materia de ejecución de Directivas de la Comunidad Europea (1).

En una reseña de urgencia, merecen destacarse los siguientes pronunciamientos:

1º: "Son (...) las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales, por esta misma razón, tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional". (FJ 2).

2º: "Lo único que las Directivas imponen en este punto es, en suma, que la Administración Central sea el interlocutor único de la CEE en lo que toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias, pero esta es una exigencia que, como bien se comprende, podría ser satisfecha a través de fórmulas y expedientes diversos, y no sólo frente a lo que da a entender el Abogado del Estado, mediante el ejercicio directo y exclusivo por la Administración del Estado de las intervenciones dichas". (FJ 2). (Se trata de las Directivas Com 64/433 y 71/118 CEE).

3º La concurrencia de potestades entre Estado y CC.AA. "obligan a articular el ejercicio de las competencias propias del Estado y de la Comunidad Autónoma de modo tal que uno y otra, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos le atribuyen (...)". (FJ 2).

4º: La policía veterinaria en operaciones de exportación de produc-

tos cárnicos no es reconducible a la cláusula general de competencia estatal del 149.1.13º CE (planificación general de la actividad económica): "(...) es claro que la actuación y las reglamentaciones cuya adopción ha suscitado este conflicto no pretenden ni ordenar la producción agrícola o ganadera, ni disponer regla alguna sobre la planificación general de la actividad económica". (FJ 3). Los títulos competenciales han de ser más específicos y concretos, deducibles de la materia objeto de reglamentación, y en este caso vienen constituidos por "Comercio exterior y sanidad exterior (arts. 149.1.10 y 16 CE)". (FJ 4).

Como breve comentario, puede apuntarse:

1º. La primera cuestión: nada que objetar; es la tesis de las páginas que anteceden y el resultado del esfuerzo argumentativo de la mayoría de la doctrina, como se ha demostrado más arriba.

2º. A la segunda cuestión: las Directivas comunitarias cuya ejecución motiva el presente conflicto señalan expresamente que la obligación contenida en las mismas debe realizarse por las "autoridades centrales", lo que, como es sabido, no es habitual en este tipo de normas. La recta interpretación de esta expresión en relación con el principio de autonomía institucional y el actual grado de regionalización en la Comunidad (recuérdese que se trata de Directivas promulgadas en 1964 y 1971) requería un análisis que escapa a la intención de esta addenda. Lo que ahora importa retener es que el TC realiza una interpretación de la misión de garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales ex art. 93 CE que coincide con la propugnada en estas páginas.

3º. Por lo que se refiere a la tercera cuestión, el Alto Tribunal, interpretando la Constitución, recuerda la necesidad de colaboración entre autoridades centrales y autónomas. No es otra la conclusión que puede deducirse de los principios de unidad del estado y descentralización horizontal del poder. Conviene, como hemos abogado más arriba, ahondar en lo que de cooperativo tiene la estructura cuasi-federal del estado.

49. En cuanto a la última de las cuestiones que hemos seleccionado, resulta interesante comprobar como el TC desautoriza la argucia de reconducir a cláusulas generales del art. 149.1 CE (en especial a sus apartados 3º o 13º) lo que de no concurrir el elemento europeo se defendería al amparo de las cláusulas del mismo artículo que propiamente enuncian materias, y no ámbitos de distinta naturaleza.

Como conclusión de alcance, puede estimarse que la presente STC, con sus limitaciones, abre un camino que de ser seguido en la resolución de los asuntos que penden ante el Alto Tribunal puede conducir a un mejor enfoque de los problemas de articulación de competencias entre el Estado y las CC.AA. en materia de ejecución del derecho comunitario, al tiempo que adelanta pautas de cooperación que pueden ser extensibles igualmente a la fase ascendente del proceso normativo comunitario (2).

- 
- (1) Se trata de la STC 252/1988, de 20 de diciembre (Pleno). Conflictos positivos de competencia 598/1986, 1.403/1986 y 857/1988 (acumulados). Interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, respectivamente, contra el escrito de 26 de febrero de 1986 del Director General de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo al Director General de Sanidad y Salud Pública del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad, contra los Reales Decretos 1.754/1986, 1.755/1986 y 1.728/1987. (BOE nº 11 -suplemento-. de 13 de enero de 1989).
- (2) Para un análisis más pormenorizado de la Sentencia, véase el trabajo de GONZALEZ PEREZ, Manuel: "Comunidades Autónomas y proyección exterior del Estado. Ejecución en el plano interno de normas internacionales o supranacionales: competencias estatales y autonómicas (Comentario a la Sentencia 252/88 de 20 de diciembre del TC)", en Revista Española de Derecho Internacional, 1989, nº 1. (En prensa).