

# LA APLICACION DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y SU REPERCUSION SOBRE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

José Antonio CORRIENTE CÓRDOBA

## I. INTRODUCCIÓN

Apenas producida la noticia de la ya inminente adhesión de España a la Comunidad Europea, ha aparecido la preocupación, y hasta la ansiedad, por algunos de los problemas que el fenómeno conlleva y, en concreto, sobre el contenido y los perfiles que vaya a tener la ley orgánica que, en aplicación del artículo 93 de la Constitución española, deberán aprobar las Cortes Generales para autorizar la celebración de la adhesión. La Comunidad ha sido un poco nuestra «novia de toda la vida» (desde 1962) y ahora, en el trance nupcial, nos preguntamos si seremos felices, de casados.

Algunas de las preocupaciones a las que aludo se refieren a la cuestión señalada como título de esta exposición: las repercusiones jurídicas que ha de tener en nuestras Comunidades Autónomas la aplicación del Derecho Comunitario.

No ha faltado quien ha aprovechado la ocasión —lo digo sin especial intencionalidad— para señalar que es llegada la hora de «recoger velas» en el planteamiento y desarrollo de nuestra Constitución, precisamente en razón de lo que dispone el segundo párrafo del artículo 93.

Sin ocultar los problemas venideros, creo que la cuestión puede ser abordada diciéndole a la comunidad nacional español-

1. Texto de la conferencia, pronunciada por el autor, en el Paraninfo de la Universidad de Zaragoza el 25 de mayo de 1985, en la clausura del VIII Seminario Informativo sobre Derecho Comunitario Europeo, organizado por el Consejo General del Poder Judicial.

la algo que todos hemos oído, algunas veces, dirigido a quien se encontraba sorprendido por una determinada tribulación: « ¡No te preocupes; a otros les ha pasado antes que a ti y salieron adelante! ».

En efecto, la tarea de coordinar y armonizar el funcionamiento de un Estado de estructura compleja y la aplicación en él de la normativa comunitaria es un trabajo sobre el que ya otros Estados tienen una experiencia acreditada, aunque, como es natural, no deja de ser una cuestión siempre abierta a causa de la constante dinámica de los sistemas jurídicos y políticos. Tampoco las soluciones son mecánicamente transplantables de un Estado a otro, dado que, entre los suyos, no existe identidad de problemas y de datos.

Acaso lo que tenga un tanto de singular el fenómeno español —muy en consonancia, por lo demás, con nuestra idiosincrasia— es que en España estamos protagonizando y asistiendo al gran espectáculo que significa tratar de perfilar y encajar las diecisiete piezas de nuestro un tanto indefinido y atípico modelo de Estado (el de las Autonomías), justo a la vez, al mismo tiempo, que hacemos el esfuerzo crítico de adoptar nuestro Derecho, nuestra Economía y hasta nuestra psicología a una integración supranacional .

Es en esta coetaneidad de la personación del nuestro como Estado autónomico y de su integración en la Europa comunitaria donde está el aspecto de equilibrio circense de la operación. Después de que superemos este «más difícil todavía», tal vez podamos decir que fue una «ocasión providencial» o que se trató más bien de una «mala pasada» de la Divina Providencia. Pero también situaciones semejantes a la nuestra se han dado, en mayor o menor grado, en otros Estados miembros de la Comunidad. Se trata de un problema con el que habrá que acostumbrarse a convivir, haciendo cuanto seriamente se pueda por ir resolviéndolo.

## II. LA PERSPECTIVA DE LAS COMPETENCIAS

Los Tratados han confiado a la Comunidad unas competencias, cuya amplitud y naturaleza se diferencian notablemente de las otorgadas a las organizaciones internacionales clásicas. La supranacionalidad nos da la clave.

La Comunidad está investida de competencias de tipo internacional y de competencias de tipo interno o estatal, según la clasificación de Isaac<sup>1</sup>:

Las *competencias de tipo internacional* son:

1) Las de información y consulta.

En virtud, por ejemplo, del art. 213 del Tratado CEE», para el cumplimiento de las tareas que le han sido confiadas, la Comisión puede recoger toda clase de informaciones y proceder a las comprobaciones necesarias». Además, numerosas disposiciones específicas obligan a los Estados a informar y consultar con las instituciones comunitarias en relación con las medidas que le corresponde adoptar.

2) Competencias de coordinación de las políticas y de los comportamientos de los Estados.

Se trata de «invitaciones» para que los Estados sigan una determinada conducta, de «recomendaciones» o de «dictámenes» que no tienen fuerza de obligar (art. 189 CEE); o de «directivas» que, como sabemos, obligan a la obtención de unos resultados, al cumplimiento de unos objetivos; o acaso, de «decisiones» dirigidas a los Estados.

3) Competencias de control, que se ejercen bajo la forma de actos no obligatorios (vgr. dictamen de la Comisión advirtiendo de la posibilidad de una infracción o sugiriendo una actitud más conforme a Derecho), y de actos obligatorios (vgr. decisiones de la Comisión en materia de autorizaciones, decisiones de la Comisión o sentencias del Tribunal condenando por violaciones del Derecho Comunitario).

Pero, además, según hemos indicado antes, la Comunidad tiene *competencias de tipo interno*: Aquellas que ejercita directamente sobre las personas. Se trata de competencias que normalmente estarían reservadas a los Estados y que, puestas en manos de la Comunidad, comportan su verdadera y mayor singularidad.

Aludimos así:

1) Al reglamento, en cuanto disposición directamente aplicable, que crea, de manera inmediata, normas generales, obligatorias tanto para los Estados como para las personas, y que es expresión del poder legislativo comunitario.

2) A aquellas decisiones, que Consejo y Comisión pueden di-

2. GUY ISAAC, *Droit Communautaire général*, París 1983, pág. 44 y ss.

rigir a los particulares (art. 189 CEE), que, llegado el caso, permiten imponer sanciones pecuniarias o de otro tipo.

3) A la gestión administrativa directa, en los casos en que corresponde a las instituciones comunitarias este tipo de actividad.

Pues bien, todo este entramado de competencias, especialmente las de tipo interno, y más concretamente, las normativas, está organizado —como señala ISAAC— mediante un reparto entre la Comunidad y los Estados miembros, que no excluye, sin embargo, interacciones. Al modo de las organizaciones políticas territoriales (Estados Federales, Confederaciones, etc.) en el cuadro competencial comunitario podemos hablar de competencias reservadas a los Estados miembros, competencias concurrentes y competencias comunitarias exclusivas.

Digamos unas palabras sobre cada una de estas especies.

1) *Competencias reservadas a los Estados miembros*

De acuerdo con el principio de las competencias de atribución, las no atribuidas a la Comunidad permanecen reservadas a los Estados miembros. Y no sólo aquellas que han sido expresamente reservadas, en los arts. 36, 223, etc.

En ellas los Estados conservan, en principio, la integridad de sus poderes; pero ello no excluye que —como ha sostenido el Tribunal de Justicia en la sentencia de 23 de febrero de 1961 (asunto Gezamenlijke)— pueden darse «incursiones de la competencia comunitaria en las soberanías nacionales, allí donde sean necesarias para que, por el hecho de los poderes retenidos por los Estados miembros, el efecto útil del Tratado no resulte grandemente disminuido y su finalidad comprometida».

2) De manera general las atribuidas a las Comunidades son *competencias concurrentes*. Al hacerse la atribución de competencias por categorías de acciones a realizar los Estados conservan la posibilidad de legislar y convenir internacionalmente hasta tanto y en la medida en que los órganos comunitarios no actúen en el sector correspondiente. No olvidemos, al respecto, el sentido del art. 100 CEE sobre acercamiento de legislaciones o el art. 235 sobre las llamadas «competencias subsidiarias».

3) Las *competencias comunitarias exclusivas* se dan en ciertas materias, una vez alcanzados los adecuados niveles de integración, aun con independencia de que, en concreto, los órganos comunitarios hayan o no ejercido sus poderes. Ello no ha excluido, sin embargo, en la práctica totalmente la intervención

estatal, por variados motivos (vgr. que la Comunidad no haya todavía asumido sus competencias, que se carezca del aparato institucional necesario para ello, etc.).

Una estructura competencial de esta naturaleza, a la vez compartimentada y flexible o permeabilizada, está en buenas condiciones para entender un fenómeno semejante (la federalización o la regionalización) cuando se da en alguno de los Estados miembros de la Comunidad.

Señalemos, además que la Europa comunitaria, que lo es de integración supranacional, es a la vez una Europa regionalista. Algunos de sus Estados miembros son complejos en su estructura política territorial (federales o regionales) y en los demás está en marcha una importante descentralización regionalizada. Ella es una Europa especialmente apta para comprender el presente trance de España.

Pero existe un contrapunto del que, me ocuparé en el apartado IV.

### III. LA PERSPECTIVA DE LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

Hay que atenerse, en esta cuestión, al contenido real de cada norma o acto de que se trate, puesto que si bien ciertos tipos de normas (Tratados, reglamentos) tienen en principio, efecto directo, y ciertos otros tipos (directivas, decisiones) lo tienen indirecto, existen excepciones en ambas categorías.

Incluso el Derecho Comunitario con efecto directo puede requerir, por parte de los Estados miembros, *ejecución normativa* (sea por vía legislativa, sea por vía reglamentaria interna) o *ejecución administrativa* (es decir —salvo que hubiera gestión comunitaria directa, lo que es excepcional— actos concretos de gestión administrativa interna).

Ello resulta de que el sistema comunitario está centralizado a nivel de normación (al menos en los rangos más altos), pero está fuertemente descentralizado a nivel de ejecución (tanto normativa como administrativa).

### IV. ESTRUCTURA INTERNA DEL ESTADO Y OBLIGACIONES COMUNITARIAS

El Estado es sujeto del Derecho Internacional. El —como grupo primario por excelencia—, salvadas las especialidades fede-

rales, monopoliza las relaciones exteriores de la comunidad política a la que da corporeidad y representa en dichas relaciones. El Estado es quien, como tal, asume en la mayoría de las organizaciones internacionales la condición de miembro. Las tres Comunidades Europeas son, en su origen, organizaciones internacionales intergubernamentales, es decir, interestatales.

Estas consideraciones podrían conducirnos, en su expresión extrema, a un estatalismo maximalista, que, en todo caso, no tiene nada que ver con la Constitución española de 1978, que no contiene un modelo de Estado unitario. En ella, las Comunidades Autónomas son Estado. El Estado dice el art. 174.1 «reconocerá y amparará» los Estatutos de Autonomía «como parte integrante de su ordenamiento jurídico».

El nuestro es un Estado de estructura compleja. Es decir, un Estado que plantea la necesidad de referir la repartición del poder político, de las competencias, *en su seno*, a las obligaciones que, por vía de coordinación internacional o de integración supranacional, debe cumplir el Estado como tal, *ad extra*.

Pues bien, sobre esta cuestión, hemos de dejar claro que las obligaciones comunitarias son fundamentalmente *obligaciones del Estado* frente a la Comunidad. Es el Estado quien se compromete y quien responde; en consecuencia, los problemas que puedan derivarse de la específica estructura compleja de un Estado miembro son, hasta cierto punto y desde la perspectiva comunitaria, problemas domésticos, no oponibles ni eximentes frente al eventual incumplimiento de la normativa comunitaria.

Por citar sólo un ejemplo, pensemos en la doctrina del Tribunal de Justicia, en su sentencia de 3 de julio de 1974, en el asunto Donato Casagrande:

«Sobre todo, al tener los reglamentos, según los términos del art. 189, un efecto general y siendo obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todo Estado Miembro, carece de importancia que las condiciones de que se trate estén determinadas por normas establecidas por el poder central, por autoridades de un país miembro de un Estado federal u otras entidades territoriales, o bien por autoridades que el Derecho nacional les asimile»<sup>3</sup>.

En sus conclusiones el Abogado General Jean Pierre Warner había indicado al Tribunal:

3. Tribunal de Justicia de las Comunidades, *Recueil...*, 1974, pág. 747 y ss.

«...los derechos de los hijos de los trabajadores emigrantes, en aplicación del Derecho Comunitario, no pueden depender de la medida o de la manera en que las responsabilidades en materia de educación sean compartidas en el interior de un Estado miembro entre el Gobierno central y las autoridades locales. De la misma manera, no deben depender de que se trate de un Estado miembro en una Constitución federal o unitario o en régimen híbrido».

Recordemos que se trataba de la aplicación del art. 12 del Reglamento 1612/68 de la CEE.

Estos criterios creo que arrojan una luz poderosa sobre nuestro sistema autonómico, sobre su buen entendimiento en una España miembro de la Comunidad.

## V. LA SITUACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL VIGENTE

### 1. *Los modelos de nuestro modelo*

Suele decirse —con razón y con apoyo en los trabajos preparatorios de la Constitución vigente— que nuestros constituyentes del 78 han tenido a la vista, sobre todo, dos sistemas constitucionales como modelo: el de Italia y el de la República Federal Alemana.

Ello nos invita a una consideración de estos dos sistemas, por breve que sea.

1.1. El alemán, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley Fundamental de Bonn y la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional Federal, es un *zweigliedriger Bundesstaat* (Estado de dos miembros, de dos eslabones), en el que los «Länder» integran una Federación, que nació de un acto constituyente y no de un acuerdo internacional.

Hay una pluralidad de centros de poder político, en un plano de igualdad entre sí, entre los «Länder», respecto de los que el «Bund» es un «Oberstaat».

La distribución del poder público se hace sobre la bipolaridad «Bund — Länder», y no con un criterio igualitario de reparto de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, sino como dispone el art. 30 de La Ley Fundamental:

«El ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los Länder en tanto que la presente Ley Fundamental no dicte o admita una disposición en contrario».

La presunción opera a favor de la competencia de los «Länder», salvo en lo que explícita o implícitamente corresponde a la Federación, en razón del deslinde constitucional sobre competencias exclusivas y concurrentes que se hace en los arts. 74 y 75 y la reserva de materias exclusiva que hace el art. 73. En efecto, «los Länder tienen la facultad legislativa en cuanto la presente Ley Fundamental no la confiera a la Federación» (art. 70), pero «en el plano de la legislación exclusiva de la Federación, los Länder tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello» (art. 71), y «en el plano de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de legislar en tanto y en cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa» (que puede hacerlo cuando un asunto no pudiera ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los Länder, cuando la regulación de un asunto por ley de Land pudiere afectar a los intereses de otros Länder y los intereses generales, y cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un Land; art. 72).

Por otra parte, el art. 31 dispone que «el Derecho Federal prima sobre el Derecho de los Länder».

La interpretación (que, en todo caso, reconoce la supremacía del Derecho Federal) oscila entre quienes consideran el precepto del art. 31 como una norma de competencia y quienes lo entienden tan sólo como una norma de conflicto de ámbito reducido a los escasos supuestos en dos normas, una federal y otra de un Land, entre en concurrencia y conflicto en una determinada materia.

Por lo que se refiere a la «ejecución de las leyes federales» (Cap. VIII de la Ley Fundamental), de acuerdo con el art. 83:

«Los Länder ejecutarán las leyes federales como materia propia, siempre que la presente Ley Fundamental no determine o admita otra cosa».

Pero junto a esta ejecución por los Länder como competencia propia existe otra ejecución «im Auftrag», en tanto que mandatarios de la Federación. Como señala García de Enterría, la diferencia entre una y otra modalidad de ejecución consiste en

la intensidad de los instrumentos de control de que dispone, en uno y otro caso, la Federación sobre la respectiva Administración regional<sup>4</sup>.

Con Maunz podemos decir que, en el sistema de la Ley Fundamental de Bonn, «a la Federación le corresponde la masa preponderante de la legislación, mientras que a los Länder el peso de la ejecución»<sup>5</sup>. La Administración federal directa es la que resulta del art. 87 y otros de la Ley Fundamental: Fuerzas armadas, Banco Federal, administración de la navegación aérea, vías navegables, autopistas y carreteras federales, etc.

1.2. El modelo italiano, el del Estado regional (inspirado en buena parte en el no desarrollado de la Constitución republicana española de 1931), creado en el texto italiano de 1947, trata de combinar dos elementos: la República, una e indivisible, y las autonomías regionales, provinciales y municipales.

Según el art. 114 del texto básico «las Regiones se constituirán como corporaciones autónomas con poderes y funciones propios». Pero se distingue entre Regiones de Estatuto Especial (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta) y Regiones (las demás) de Estatuto Ordinario.

Las primeras gozan de competencias exclusivas, incluso legislativas en ciertos ámbitos. Las de Estatuto Ordinario tienen competencia legislativa compartida o concurrente con el Estado.

La potestad legislativa le es atribuida a la Región por «leyes de la República» y la Región dicta normas legislativas» en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, siempre que dichas normas no se opongan a los intereses nacionales y a los de otras Regiones» (art. 117).

El Estado mantiene, en las mismas materias, una competencia legislativa que le permite producir las llamadas «leggi cornice», la normativa de principios. Ello plantea, naturalmente, el problema de determinar en qué consisten y hasta dónde llegan la «legislación de principios» y la «legislación de detalle», cuestión que da lugar a bastantes problemas a causa del buen apetito de que goza el Estado y el no menor y receloso de las Regiones.

Por otra parte, al establecerse la distribución de competencias por materias, se hace de manera tan genérica que —como

4. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid, 1983, pág. 25.

5. *Grundgesetz Kommentar*, con DUERIG, SHOLZ y HERZOG. Munich, 1981, n.º 1.

ha dicho Giannini— la parte II, Título V, de la Constitución italiana es una página en blanco, que plantea dos problemas: 1) el de la concreción del contenido de cada una de las materias, terreno éste en el que el Tribunal Constitucional se inclina de parte del Estado, por lo común; y 2) la tendencia del legislador estatal a regular las competencias compartidas de tal suerte que el reparto no se refiera tanto al grado de detalle cuanto a las funciones del Estado y de las Regiones en relación con ellas.

Si a ello le sumamos que las potestades legislativas regionales están sujetas a una serie de límites (el interés nacional, los principios generales del ordenamiento jurídico, las obligaciones internacionales, las normas fundamentales de las reformas económicas y sociales, etc.), es decir, límites «de mérito» (oportunidad de la norma regional en relación con el interés de la comunidad nacional) y límites «de legitimidad» (constitucionalidad), podremos concluir con L. Parejo que «la potestad legislativa en las materias enumeradas en el art. 117 de la Constitución italiana, más que sobre el criterio de la concurrencia (aplicado en los sistemas federales norteamericano y alemán) se construye sobre el de la compartición de la misma por el Estado y las Regiones ,pero situando ambas potestades no en un plano de igualdad, sino de supremacía, es decir, configurando la estatal como la prevalente y capaz de comprimir... la regional (expresión de lo cual es el efecto abrogatorio de la legislación regional por la estatal)»<sup>6</sup>.

En este contexto se entiende que cuando el Decreto de la Presidencia de la República 11/ de 15 de enero de 1972, reservó la competencia de los órganos estatales en orden a la aplicación de los reglamentos, directivos y otros actos de la CEE concernientes a la política de precios y mercados, el comercio de productos agrícolas, etc., ante las protestas de los que dijeron que se trataba de un atentado a las competencias regionales, el Tribunal Constitucional italiano, en sentencia de 24 de julio de 1972, afirmara que la atribución de tales competencias a las Regiones sólo existe si el Estado, que asume la responsabilidad del cumplimiento de dichas normas frente a la Comunidad, dispone de instrumentos para asegurar la aplicación de las normas comunitarias por las Regiones, lo que no sucede en el Derecho italiano».

Esta primera solución ha sido objeto de modulaciones en

6. *La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional*. Madrid, 1981, pág. 69.

casos ulteriores, en el sentido de potenciar las competencias regionales, reservando al Estado funciones de vigilancia y de coordinación de la actividad administrativa regional y, en defecto de ésta, es decir, en caso de inactividad, funciones de sustitución para evitar el incumplimiento de las normas comunitarias. Así, en línea con lo declarado por el Tribunal Constitucional, en sentencia de 22 de julio de 1976, el Decreto de la Presidencia de la República 616/ de 24 de julio de 1977 establece que las directivas de la CEE pueden ser ejecutadas en vía legislativa por las autoridades regionales, sobre la base de las normas de principios dictadas previamente por el Estado, mientras que las Regiones pueden dictar directamente las normas de ejecución legislativa de los reglamentos comunitarios.

Caretti afirma, además, que la función sustitutiva del Estado, en caso de inactividad de las Regiones, tiene, en lo que se refiere a la ejecución legislativa, un carácter preventivo, en cuya virtud no es necesario esperar a que se consume la omisión de las autoridades regionales competentes<sup>7</sup>.

## 2. *El Estado de las Autonomías*

Como ha señalado el Prof. Tomás Ramón Fernández, la Constitución española de 1978 ha nacido en un momento histórico crítico en que los dos modelos-tipo de Estado de nuestro área cultural (el Estado unitario centralizado y el Estado federal) experimentan una evolución, una crisis en orden a encontrar nuevas fórmulas de distribución interna del poder<sup>8</sup>. Estamos en presencia, por una parte, de intentos de descentralización racionalizadora de los Estados unitarios, y por la otra, de un proceso de fortalecimiento de la instancia central en los Estados Federados, en lo que se viene llamando el «federalismo cooperativo».

En esta circunstancia se elabora nuestra Ley constitucional. Ella no define demasiado claramente cuál es su modelo de Estado. No se trata, desde luego, de un Estado unitario; tampoco de un Estado Federal; ni responde al tipo del Estado regional. Politólogos y juristas hacen el esfuerzo de definir su tipología: Nos hablan de «Estado unitario regionalizable», de

7. *Ordinamento costituzionale e autonomia regionale*, Milán, 1977, pág. 305.

8. *Lecturas sobre la Constitución Española*, Madrid, 1979, pág. 344.

«Estado regional sui generis», de «Estado federo-regional», de «Estado compuesto o con autonomías territoriales», de «Estado autonómico», o simplemente de un tipo «complicado».

En la presente circunstancia, he de decir algo que es muy poco satisfactorio para quien lee y para mí, pero que nos permite proseguir esta disertación sin desviarla de sus objetivos: el Estado de las Autonomías es el Estado de las Autonomías. Algún día sabremos mejor que ahora en qué consiste semejante tautología. Hago así lo que (a diferencia de los autores de la Constitución de 1931) hicieron los constituyentes de 1978: pasar sobre esta cuestión como sobre ascuas. El Tribunal Constitucional (sent. de 28 de enero y 14 de junio de 1982, de 20 de abril de 1983...) se limita a decir que el nuestro es un Estado complejo.

Por lo que se refiere al tema que nos ocupa ahora, el sistema español de relaciones Estado-Comunidades Autónomas está vertebrado en los arts. 93, 147, 148, 149, 150 y 153 de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Para infortunio nuestro hay un generalizado acuerdo doctrinal: el Título VIII de la Constitución (De la Organización Territorial del Estado) y, especialmente, su Capítulo III (De las Comunidades Autónomas) es técnicamente deficiente, ambiguo y hasta contradictorio. En él no se ofrece —como ha escrito L. Parejo— un cuadro sistemático y acabado de la distribución de competencias, sino a todo lo más, los criterios y principios (a menudo, incoherentes entre sí) para la determinación del reparto competencial»<sup>9</sup>.

T. R. Fernández ve a nuestra Constitución más cerca del modelo federal que del regional<sup>10</sup>. Al Estado se le reservan en el art. 149.1 treinta y dos conceptos de «competencia exclusiva»; el resto quedan como atribuibles a las Comunidades Autónomas («podrán asumir» del art. 148.1. y «podrán corresponder» del art. 149.3).

Este es un modelo (Estado: competencias de atribución; Regiones: competencia residual universal) que se aproxima al federal más que al regional (Regiones: competencias de atribución; Estado: competencia residual universal). Pero lo cierto es que, en nuestra Constitución, tampoco se da la distribución triple de competencias típica de las formas federales: competencias propias del Estado Federal, competencias propias de los Estados federados, competencias compartidas. El nuestro es un sis-

9. *Op. cit.*, pág. 75.

10. En *Revista de Administración Pública*, n.º 89, pág. 7.

tema de reparto en una doble lista: competencias exclusivas del Estado (art. 149.1) y competencias de las Comunidades Autónomas (149.3); o acaso, en una sola lista, la de reserva de competencias del Estado del art. 149.1 y 3, según la interpretación de L. Parejo <sup>11</sup>.

En todo caso, la redacción del art. 149.3 es muy problemática y bastante desconcertante. Digo ello porque contiene elementos de gran dificultad de interpretación: 1) Corresponderán, o, mejor leído, «podrán corresponder» a las Comunidades «las materias no atribuidas expresamente al Estado», pero «en virtud de sus respectivos Estatutos», lo cual exige dos operaciones: una negativa de no atribución al Estado y otra positiva de atribución en los Estatutos. 2) Las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponden al Estado (método un tanto residual), «cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas», expresión inquietante dado el modo de atribución de competencias que tiene la propia Constitución y por la poca luz que arroja sobre el problema de la prevalencia del Derecho del Estado, cuya supletoriedad, eso sí, establece el art. 149.3 *in fine*.

Apuntadas estas notas básicas e instrumentales para el resto de cuanto hemos de decir, no voy a ocuparme ahora con más detalle del cuadro competencial de nuestro legal fundamental, objeto ya de tantas consideraciones por parte del Tribunal Constitucional y de la doctrina. Hagamos algunas consideraciones sobre un precepto constitucional que nos interesa especialmente: el art. 93.

### 3. *El artículo 93*

Como sabemos, este precepto de nuestra Constitución (semejante en su intención, al menos, a otras normas de Estados miembros de la Comunidad) fue concebido pensando en la incorporación de España a la Europa comunitaria.

Contempla dos cuestiones que trata de resolver:

1) El trámite formal interno de la incorporación, es decir, la ley orgánica de autorización para la adhesión.

2) La garantía de cumplimiento del Derecho primario y del Derecho derivado de la Comunidad.

11. *Op. cit.* pág. 76.

Desde la perspectiva que nos ocupa en este momento, no me voy a referir ni a la deficiente técnica y mala expresión del art. 93, en su primer párrafo, ni a ese trámite que regula. Pensemos, en cambio, en el párrafo segundo:

«Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

Aquí es donde está planteado el problema de la ejecución interna de la normativa comunitaria y de la garantía de tal ejecución.

Una primera lectura nos permite interpretar: Cuando se trate de la «ejecución normativa legislativa» del Derecho Comunitario, ésta corresponde a las Cortes Generales; cuando se trate de la «ejecución normativa reglamentaria» o de la «ejecución administrativa» corresponde hacerlas al Gobierno.

Como ha señalado el Prof. Ruiloba, la norma del 93 «responde a la preocupación... de que la autorización al Gobierno para celebrar los tratados contemplados en el art. 93 implicara una delegación en favor del mismo de todas las competencias necesarias para el desarrollo normativo y la ejecución de tales tratados y de las resoluciones de las organizaciones internacionales a las que se refiere; de este modo no se produce una delegación legislativa en favor del Gobierno, sino que las Cortes Generales se reservan la competencia de intervenir en la ejecución de tratados y resoluciones, cuando esta ejecución requiere disposiciones legislativas»<sup>12</sup>.

El origen de la redacción vigente de este apartado segundo del art. 93 se halla en el rechazo de una enmienda del grupo socialista que propuso que dijera: «no podrá ser objeto de delegación el desarrollo de las obligaciones derivadas de los tratados», y que en todo caso hubiera de seguirse el procedimiento legislativo ordinario. Afortunadamente, la Comisión Mixta Congreso-Senado dio una solución, la actual, más sensata, menos proclive al «furor legislativus», y sobre todo, más adecuada técnicamente a la realidad en qué consiste y las necesidades que

12. «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo» en el libro *La distribución de las competencias...*. Madrid, 1980, pág. 428.

plantea la ejecución interna del Derecho Comunitario en los Estados miembros.

Como es natural, corresponde al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro de la Comunidad la distribución de competencias entre el legislativo y el ejecutivo a efectos del desarrollo y aplicación internos de las normas comunitarias. Muñoz Machado ha señalado que «las variables a tener en cuenta serán, fundamentalmente, la norma comunitaria de que se trate, la materia a que se refiera y la existencia o no de habilitaciones en favor del Ejecutivo»<sup>13</sup>.

Nuestra Constitución parece resolver, por vía de atribución al Gobierno y a las Cortes Generales «según los casos» (es decir, según la naturaleza y rango normativo correspondiente y dentro del ámbito de competencias de cada uno de ellos) el problema de la ejecución interna del Derecho Comunitario.

Planteados este problema en otros Estados miembros de la Comunidad se ha manifestado una tensión entre las razones de celeridad y eficacia en la ejecución (que aconsejarían encomendar la tarea, en la medida de lo posible, al Ejecutivo) y la necesidad legal o conveniencia de no sustraer dicha ejecución a las Cámaras legislativas.

Tratándose de la *ejecución del Derecho Comunitario por el Poder Legislativo* corresponde a las Cámaras, como es obvio, dictar las normas legales que sean necesarias, siguiendo los procedimientos adecuados según el Derecho Constitucional correspondiente.

No ha faltado quien proponga que, para este asunto concreto, las Cámaras legislativas españolas utilicen la delegación en alguna Comisión Legislativa Permanente especializada, al amparo de lo que dispone el art. 75.2 de la Constitución. El mecanismo que tiene un apoyo legal indudable, plantearía —pienso— problemas políticos de importancia. No sería de extrañar que con frecuencia el Pleno —aplicando el mismo precepto— recabara la devolución para debate y votación de la proposición o proyecto de ley que fue objeto de delegación.

Como, además, el art. 75.3. excluye de tal delegación «las cuestiones internacionales», tal posibilidad plantea cuando menos un problema de calificación e interpretación de cierta importancia.

Tratándose de la *ejecución del Derecho Comunitario por el Poder Ejecutivo*, nuestro sistema constitucional ofrece tres métodos de posible utilización: las habilitaciones legislativas (De-

13. *Op. cit.*, pág. 122.

cretos legislativos), los decretos-leyes, y el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Las habilitaciones legislativas —que parecen el método más adecuado de toda la panoplia— han sido bastante usuales en los Estados comunitarios. En España, su utilización, que es desde luego posible, tropieza con dificultades en razón del art. 82.3 del texto legal fundamental:

«La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado...».

Todos advertimos las cuestiones que nos plantean expresiones tales como «materias concretas», o esa fijación de plazo. Las delegaciones se han concedido en los Estados comunitarios en términos más amplios que los que parecen posibles de acuerdo con la Constitución española.

También «parece difícil —como observa Muñoz Machado— interpretar que nuestra Constitución permita entender incorporadas estas delegaciones a las propias directivas, ya que éstas no pretenden, como hace, por el contrario, el reglamento comunitario, sustituir la regulación material reservada a la ley interna, sino que mantienen la libertad del legislador vinculándole sólo en cuanto al resultado a obtener; tal libertad alcanza también a los medios a emplear (según expresa literalmente el art. 189 del Tratado CEE), de lo que no cabe interpretar que la decisión sobre instrumentar o no delegaciones que permitan una intervención del Ejecutivo se reserva en exclusiva al órgano estatal correspondiente, a las Cortes en nuestro caso»<sup>14</sup>.

La delegación legislativa, la vía del Decreto legislativo, se presenta, pues, en nuestro Derecho como problemática, en tanto que supone una larga cadena —que puede ser de muchos eslabones— de actos de delegación, a no ser que se interpreten flexiblemente los preceptos constitucionales aludidos. De lo contrario, estaríamos ante una enojosa situación de constantes peticiones y otorgamientos de delegaciones legislativas.

El procedimiento del Decreto-Ley para la ejecución del Derecho Comunitario pienso que, como constituye una tentación de-

14. *Op. cit.*, pág. 123.

masiado fuerte para todos los gobernantes democráticos y no democráticos, preferiríamos verlo aplicado tan sólo en aquellos casos en los que hubieran de adoptarse medidas para el cumplimiento de la normativa comunitaria en «extraordinaria y urgente necesidad», según dice el art. 86.1 de la Constitución.

Por último, el Ejecutivo puede —decíamos— utilizar la potestad reglamentaria, que le otorga el art. 7 de la Constitución. Esta vía debe ser utilizada en los dos supuestos que ha indicado Rodríguez Iglesias: a) Cuando las normas comunitarias no afecten a materias constitucionalmente reservadas a la ley. b) En todos los casos en que las normas comunitarias contengan los principios básicos de ordenación de la materia regulada<sup>15</sup>.

#### 4. *Estatutos de Autonomía y ejecución de normas comunitarias*

En el actual sistema español de atribución y reparto de competencias tal como resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, creo que procede distinguir entre las *competencias para la conclusión de tratados internacionales* y las *competencias para la ejecución de las normas convencionales y derivadas* de ellas.

La *competencia para la conclusión de tratados* aparece claramente reservada al Estado en el art. 149.1.3.ª, donde se le atribuyen con exclusividad las «relaciones internacionales». Se trata del consentimiento del Estado, según la expresión recogida en el art. 94. Ciertamente, el término «relaciones internacionales» es demasiado genérico y vago, pero nada invita a interpretarlo de otra manera que la muy comprensiva que tiene su redacción.

Cabe lamentarse de que se da escasa participación a las Comunidades Autónomas en el proceso interno de formación de la decisión y voluntad del Estado de obligarse convencionalmente, en comparación con lo que sucede en otros Estados complejos.

Esta situación puede ser, además de que existan otras razones atendibles, una reacción alérgica producida contra alguna que otra enmienda que, durante el período constituyente, pretendió que la atribución de las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales conviviera con un texto legal

15. «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la C.E.E. Cursos de D.I. de Vitoria, 1984, pág. 229.

que dijera: «sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas éstas podrán concertar acuerdos con el consentimiento del Estado».

No vamos a entrar ahora más a fondo en esta cuestión.

En los vigentes Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas españolas tienen:

a) El derecho —no lo llama así ninguno de los Estatutos— a ser informadas «en la elaboración de los tratados internacionales que afecten a materias de su competencia (País Vasco, art. 20.5; Cataluña, art. 27.5; Andalucía, art. 23.1; Murcia, art. 12; Canarias, art. 37.1; Navarra, art. 68 \*; Madrid, art. 33). En los demás Estatutos nada se prevé al respecto. Y en los aquí citados tampoco se precisa en qué consiste, cuándo y cómo se suministra la información.

b) El derecho —tampoco así llamado— a solicitar del Gobierno y de las Cortes Generales que celebren tratados en cuestiones que afectan particularmente a las Comunidades Autónomas (Galicia, art. 35.3; Andalucía, art. 23.3; Cantabria, art. 6; Aragón, art. 40.1; Castilla-La Mancha, art. 7; Baleares, art. 8.2). No existe en los demás Estatutos una previsión semejante.

c) En el Estatuto de Canarias, art. 45, hay una reserva especial para con su régimen, obligándose el Estado a tenerlo en cuenta en las negociaciones en el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades supranacionales.

Otra es la cuestión de las *competencias para la ejecución de los convenios internacionales*.

En los Estatutos aparecen en relación con los «tratados que afecten a materias atribuidas a su competencia» (País Vasco, art. 20.3; Cataluña, art. 27.3; Andalucía, art. 23.2; Aragón, art. 40.2; Canarias, art. 37.2; Castilla-La Mancha, art. 34; Madrid, art. 33.2; Navarra, art. 58.2).

Competencias de ejecución son también las aludidas en los Estatutos de Asturias (art. 12,b), Extremadura (art. 9.1), Murcia (art. 12.2), Baleares (art. 12.1) y Castilla-León (art. 28.7). Pero en estos casos el ejercicio de tal competencia por la Comunidad Autónoma está concebido dentro de un marco jurídico precisa-

\* El lector entenderá, sin duda, que al hablar de Navarra, me refiero al Pacto sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (formalizado con rango y carácter de Ley Orgánica y sancionado por el Rey el 10 de agosto de 1982).

do: «en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado».

Las regulaciones estatutarias, en la materia que nos ocupa, nos sitúa ante el siguiente cuadro:

1) Ocho Comunidades Autónomas, con competencia que podríamos llamar «no limitada» o, al menos «no enmarcada» para el desarrollo de los tratados internacionales en general y del Derecho Comunitario, en particular. 2) Cinco Comunidades Autónomas a las que corresponde esa ejecución de tratados, dentro del marco de la legislación y los reglamentos que dicte el Estado. 3) Cuatro Comunidades Autónomas (Galicia, Cantabria, La Rioja, la Comunidad Valenciana) en las que nada dicen sus Estatutos, por lo que, según alguna interpretación «carecerían absolutamente de competencias, salvo que les fuesen conferidas por la vía de delegación estatal prevista en el art. 150.1 de la Constitución o las asumiesen mediante una reforma del Estatuto» (Rodríguez Iglesias)<sup>16</sup>, lo cual supone —entendiendo— partir de la idea de que se trata de competencias retenidas por el Estado, según el tenor del art. 150.1.

De momento, pues, nos encontramos con una neta diversidad entre los Estatutos y con una pluralidad de posibilidades de instrumentación en la ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas. Bástenos aquí insinuar los problemas que por ello puede depararnos el futuro.

5. *Funciones de ejecución y de garantía del cumplimiento de los compromisos internacionales y supranacionales del Estado.*

En relación con el Derecho Comunitario, de cuanto hemos considerado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía resulta necesario desempeñar las funciones siguientes:

1) Hay unas *funciones de ejecución*, para cuya realización tienen competencias: a) El Estado, en aquellas que son materias de su competencia exclusiva. b) Las Comunidades Autónomas cuyo Estatuto lo prevea, en relación con las materias que afecten a competencias que tengan atribuidas.

16. *Op. cit.*, pág. 232.

2) Existe otra función, *la de garantía del cumplimiento de las obligaciones y compromisos internacionales y supranacionales del Estado*. Compete al Estado desempeñar esta función, a través de mecanismos de supervisión y de sustitución, como nuestro legislador ha previsto.

Me refiero a lo que en coherencia con el art. 93 disponen los arts. 155.1 y 150.3 de la Constitución española y los arts. 21 a 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

El 150.3 dispone:

«El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general».

Este «interés deberá ser apreciado por las Cortes Generales y no cabe que la ejecución de las normas comunitarias puedan plantear supuestos relacionados en él.

De acuerdo con el art. 155:

«Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, y en caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general».

En la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, se atribuye al Pleno la resolución de la consulta en «los problemas jurídicos que suscite la interpretación y cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de organizaciones internacionales y supranacionales» (art. 21); se prevé que la Comisión Permanente sea consultada respecto de «las disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales» (art. 22). Y el art. 23 regula el dictamen preceptivo, en los mismos casos previstos por la Ley para el Estado, en relación con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

No debemos dejar de destacar la relación directa que tienen estos procedimientos con la exigencia de uniformidad de cum-

plimiento del Derecho Comunitario en todo el ámbito de la Comunidad. Uniformidad, en los contenidos, en la exigibilidad, en la interpretación. Ello no excluye —como sabemos— cierta flexibilidad y el respeto a peculiaridades, pero sí excluye el caos.

No vamos a entrar ahora a considerar las dificultades políticas o las técnico-jurídicas que conlleva la utilización de los procedimientos legales aludidos, sí debemos subrayar que —como hemos puesto de relieve el apartado IV— es finalmente el Estado el obligado, de cara al exterior, a la Comunidad, el obligado al cumplimiento de los compromisos internacionales y supranacionales que ha asumido.

Este esquema básico —de relativa, pero suficiente, claridad— debe ser luego aplicado a dos niveles de parámetros, a efectos de su funcionamiento real:

De una parte, al parámetro competencial «competencias exclusivas del Estado — competencias de las Comunidades Autónomas». De otra parte, al parámetro normativo «reglamentos — directivas, etc.» (aun dentro de ellos, a sus diversos tipos).

Si es relativamente poco problemática la cuestión en relación con las competencias exclusivas, lo es, sin embargo, en el caso de las competencias concurrentes o compartidas, en las que «no parece viable un desdoblamiento de las tareas legislativas de ejecución» —según indica Muñoz Machado— y donde el interés respectivo del Estado y de las Comunidades Autónomas debe ser el criterio básico para una adecuada distribución de competencias, según viene sosteniendo el Tribunal Constitucional. Por otra parte, un proceso de ejecución de las normas comunitarias que fuera complicado y dilatado en el tiempo parece incompatible con el buen funcionamiento de la Comunidad Europea.

Por lo que se refiere al que hemos llamado «parámetro normativo reglamentos-directivas» se comprenderá que es más amplio, en términos generales, el desdoblamiento normativo (de Estado y de Comunidades Autónomas) previsible en cuanto a las directivas que en cuanto a los Reglamentos.

Unas consideraciones finales:

Creo que lo expuesto nos habrá confirmado en la idea de la complejidad que tiene, en el caso de nuestro país y en la presente circunstancia histórica (en medio, además de una crisis económica muy considerable), el intento de simultanear la adecuada estructuración de un Estado complejo y la integración plena en la Europa comunitaria.

Pues bien, a los hombres de Derecho nos corresponde aportar una gran parte del sentido común y de la técnica jurídica y

social, que son necesarios para lograr ese fruto. La Jurisprudencia y la «prudentia Iuris» tienen mucho que decir y hacer (¡ojalá no lo impida la «irratio» política!) en el hallazgo de la sabia combinación de la legitimidad comunitaria (con sus exigencias de unidad, primacía y efecto directo) y del buen acomodo de las competencias en nuestro Estado Autonómico. De tal suerte la integración comunitaria podría servirnos, además, para aclarar, hacer sensato y perfilar nuestro propio modelo de Estado.