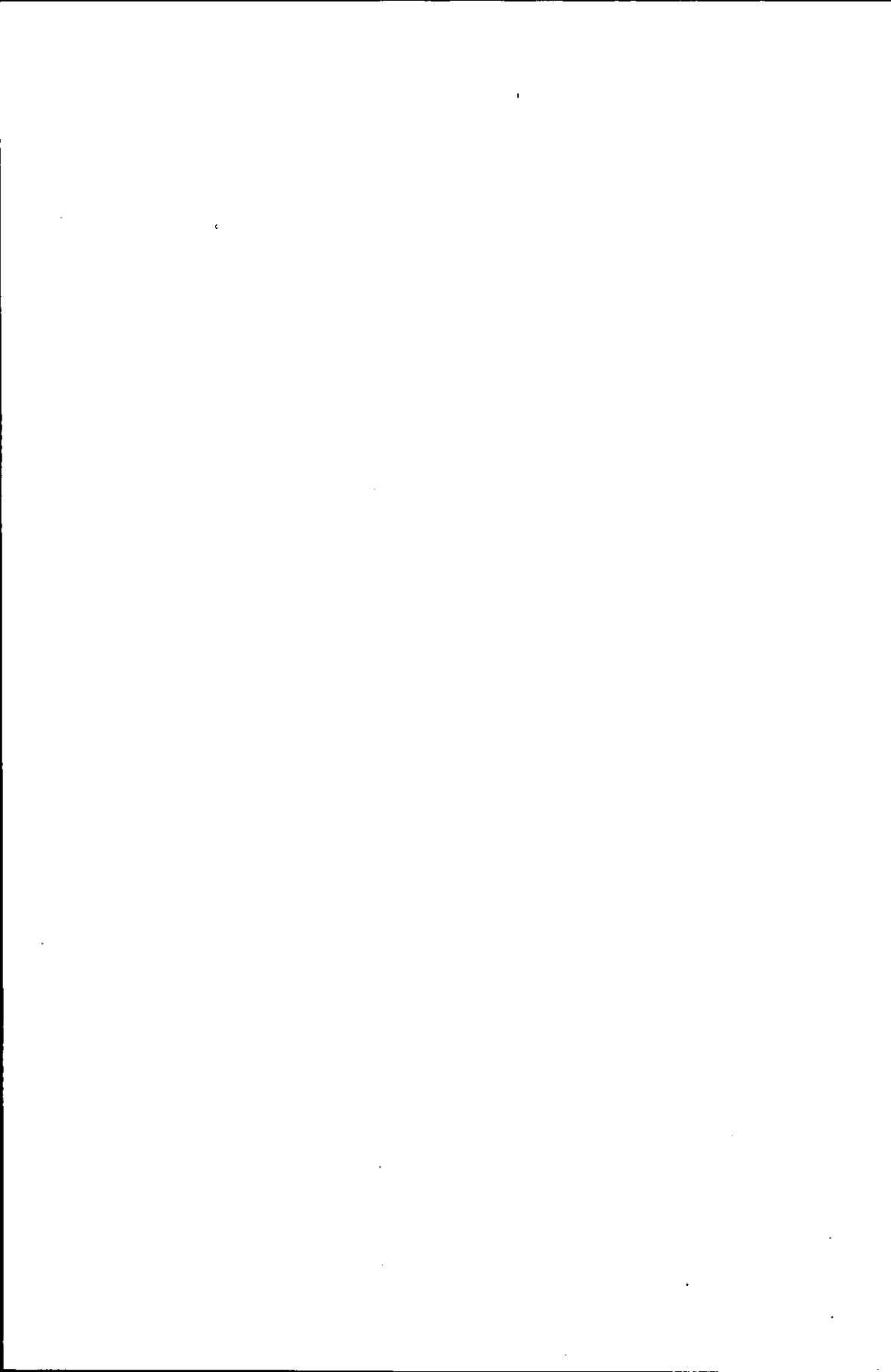


# CRÒNICA

---



## NOTES SOBRE LES JORNADES D'ESTUDI SOBRE PROBLEMES JURÍDICS DESPRÉS DE L'INGRÉS D'ESPANYA I PORTUGAL A LA CEE

María Jesús Montoro Chiner  
Professora titular de Dret administratiu

Els dies 9, 10 i 11 de febrer d'aquest any, l'Europa Institut va organitzar a Saarbrücken (RFA) un Seminari per tractar alguns dels problemes jurídics que ha comportat l'entrada d'Espanya i Portugal a la Comunitat Europea i, en especial, el paper de les Regions i de les Comunitats Autònomes, la protecció del consumidor, el medi ambient i l'economia, i com a cloenda es va intentar donar una visió genèrica dels actuals problemes de Dret constitucional.

Potser perquè tinc la debilitat de subratllar sempre l'aspecte humà de qualsevol activitat, especialment en les científiques, m'agradaria començar dient que l'esperit de les Jornades fou la participació activa, l'interès, el debat, l'obertura de tots els assistents a horitzons més amples i l'esportivitat a l'hora d'encaixar l'onada de fred intens que assolava en aquell moment Europa i que feia que arribar a Otzenhausen resultés incòmode o fins i tot difícil.

Les instal·lacions de l'Europäische Akademie Otzenhausen, on ens vam hostatjar i on van tenir lloc les sessions, ens oferiren una estada molt agradable i càlida que ens permeté de prescindir amb aire optimista dels molts graus sota zero que regnaven a l'exterior. La direcció, puntual i cortesa, que exercia el professor Michael R. Will sobre els gairebé seixanta assistents entre ponents i oients —mestres els uns, bona part de deixebles entre els altres— va aconseguir de crear un clima de treball que mai no decaigué malgrat la densitat de les sessions.

La convivència interna al llarg dels tres dies va resultar molt enriquidora. Personalment puc dir que el fet simple de trobar-se, a l'hora de l'esmorzar o del sopar, amb professionals de diversos països de procedència, i camps científics també diferents, mou al contrast espontani d'opinions i al descobriment de punts de vista sempre nous. La meua felicitació a l'Europa Institut, en la persona del professor Will, i el meu agraïment a l'Institut d'Estudis Autònoms, en especial al seu director, el senyor Josep M. Vilaseca, que em va designar per assistir-hi en nom seu.

La primera impressió que vaig poder extreure de les Jornades és que Europa pot arribar a entendre's. Almenys des d'un punt de vista de comunicació personal, les diverses llengües dels assistents —alemany, portuguès, castellà— no van dificultar-ne la comprensió. El Seminari no va comptar amb traducció ni de les ponències ni del col·loqui, i algun dels conferenciantes féu la seva exposició en una llengua no pròpia, com és el cas del president del Tribunal Constitucional portuguès, que ho va fer en francès, o el nostre col·lega, el professor Alejandro Nieto, que ho va fer en alemany quan va parlar sobre el medi ambient i la seva protecció.

El procediment que es féu servir en aquest Seminari fou el de conferències, a les quals seguien les aportacions dels comunicants i el col·loqui fluid dels assistents.

Cada sessió fou moderada i presidida per especialistes en temes comunitaris, o per industrials relacionats amb qüestions comunitàries. Així, la sessió del dia 9 de febrer fou presidida i moderada pel professor Hans J. Glaesner, director general, conseller en la Comunitat i un dels pares de l'Acta Única Europea. Glaesner va presentar la ponència del doctor Silva Ochoa i la de l'ambaixador portuguès Poengsen.

La segona sessió, dedicada a la protecció dels consumidors, fou presidida pel doctor Ludwig Krämer, de la Comissió de les Comunitats, concretament de la Direcció General del Medi Ambient, Protecció dels Consumidors i Seguretat Nuclear. La ponència d'aquesta sessió va córrer a càrrec de la doctora Alegria Borràs.

La sessió dedicada al medi ambient i l'economia fou presidida per A. Wunderlich, director de Mannesmann-Demag, a Madrid, que presentà el professor Alejandro Nieto i el professor Gronemeyer.

La cloenda de les Jornades fou presidida pel doctor Gerog Röss, vice-president de la Universitat de Saarland. Röss introduí el doctor A. Marques Guedes, president del Tribunal Constitucional portuguès, i novament el professor Nieto, que parlà de temes constitucionals en substitució del professor A. Truyol Serra.

A continuació, aprofundiré els temes tractats en aquestes sessions, que, com és natural, exposaré des del meu punt de vista i d'acord amb la meva condició d'administrativa i, per descomptat, tenint en compte allò que em sembla més rellevant dins el nostre Dret positiu i l'actual desenvolupament autonòmic de l'Estat.

De les tesis plantejades pel lletrat del Parlament basc, el doctor Juan C. Silva Ochoa, que s'atreuï a oferir als oïdors un quadre del repartiment de competències entre Estat i Comunitats Autònomes amb enorme agilitat i rigor, s'infereix que la tensió Estat-Regió, davant la integració europea, pot ser positiva entesa en els seus justos termes. D'una banda, cal que la mateixa diversitat-heterogeneïtat de les Comunitats Autònomes sigui en certa manera contrarestada per l'Estat per tal d'oferir així un front organitzat i coherent; d'altra banda, l'existència constitucional de Comunitats i Regions reclama una estructura estatal flexible, de manera que la seva intensitat sigui positiva en el tot i puguin participar, des dels Estats, en la construcció d'Europa.

No es van amagar els problemes de Dret intern que es derivaran de l'aplicació directa del Dret comunitari, ni la necessària homogeneïtzació de determinades condicions que, competència de les Comunitats Autònomes, puguin produir una diversitat de regulació interna en l'assumpció del Dret comunitari. Tampoc no es va ocultar el fet que la passivitat del legislador estatal està obligant les Comunitats Autònomes a desenvolupar directament directives comunitàries, ni la responsabilitat última de l'Estat davant les obligacions derivades de l'adhesió. La conclusió, però, és que la Constitució espanyola permet una corresponsabilitat major de la que actualment es dona...

Ens demanem si no seria possible que un comportament deferent d'Estat-Comunitats, i d'aquestes entre elles, evités el conflicte constant, al qual malauradament estem a punt d'acostumar-nos, i fes innecessari el recurs a les lleis harmonitzadores per homologar la legislació subestatal a la legislació comunitària. No sembla, però, que aquest sigui el camí que es vulgui seguir, si més no en la curta experiència d'un any, en què el legislador estatal no s'ha autolimitat a l'hora de declarar bàsics per a les Comunitats Autònomes preceptes continguts en els decrets legislatius dictats per adaptar a la legislació comunitària el nostre Dret intern. La responsabilitat estatal que monopolitza les «relacions externes», article 149.1.3 de la CE, no ha de conduir a

una redistribució del sector de competències transferit a les Comunitats Autònomes. I aquestes tampoc no han d'intentar influir en la presa de decisions que afecten la representació exterior, com és ara el reconeixement de nous Estats; per la seva banda, l'Estat no ha d'oblidar tampoc les Comunitats a l'hora de la negociació política comunitària a Brussel·les. Cal tenir present que els nostres Estatuts d'Autonomia regulen el dret de les Comunitats Autònomes a ser informades en les qüestions comunitàries, i que algunes poden jugar un paper important pel que fa referència a les relacions externes que afecten els seus territoris.

La qüestió de les regions a Portugal és un tema una mica diferent; des de la Constitució democràtica de 1976 s'han intentat diversos projectes per flexibilitzar l'Administració sense arribar, però, a la regionalització (el Projecte de 1982 que intentava dur a terme una regionalització fou retirat), i de moment es pot dir que s'està procedint a desconcentrar competències en diversos sectors, procés que no és més que una delegació de competències que en cap cas no seran de normació. La regionalització suposaria avui un cost elevat per a un país que ocupa el darrer lloc europeu en el producte interior brut.

En el capítol dedicat a la protecció dels consumidors, la representant «de casa» va assolir un nivell de rigor difícilment igualable tot combinant tècnica i amenitat. En efecte, la professora Alegria Borràs Rodríguez, catedràtica de Dret internacional privat de la Facultat de Dret de Barcelona, va exposar la trajectòria legislativa pre i postconstitucional i la trajectòria conflictiva pel que fa a les competències a exercir, en especial la que sorgeix arran de la llei qualificada d'«aplicació autònoma anticipada», de 19 de juny de 1984, general per a la defensa de consumidors i usuaris; segons la ponent, no es pot analitzar el significat de la incorporació d'Espanya a la CEE tenint en compte únicament l'adaptació derivada de les exigències de l'article 2 de l'Acta relativa a les condicions d'adhesió.

De la legislació anterior, va destacar l'article 31 de la Llei 26/84, que permet un sistema arbitral per resoldre, amb caràcter executiu, queixes o reclamacions d'usuaris o consumidors quan no concorri intoxicació, lesions o mort, sens perjudici de la protecció administrativa i judicial reconeguda a l'article 24 de la CE, cosa que va relacionar amb una altra norma de competència, la continguda a l'article 22 de la Llei Orgànica del Poder Judicial, d'1 de juliol de 1985; destacà també dos preceptes destinats a l'educació i a la informació, articles 18 i 19, que en la seva connexió amb el Preàmbul de la mateixa Llei tendeixen a iniciar una política de sensibilització de consumidors i usuaris.

Pel que fa a l'adaptació que estem presenciant, va distingir entre les postures del govern central i les de les Comunitats Autònomes: el País Basc i Catalunya. La conducta de l'aparell estatal es manifesta, principalment, en la Llei de Bases de 27 de desembre de 1985, que delega al govern l'adaptació de les lleis estatals incloses en el seu Annex, on, curiosament, s'insereix la Llei de Protecció dels Consumidors 26/84; el Reial Decret de 29 d'agost de 1986 aplica els articles 86 i 87 del TCEE sobre funcions en relació amb les Comunitats Europees del Tribunal de Defensa de la competència.

De la delegació al govern basc mitjançant la Llei 2/86, de 19 de febrer, han sorgit les disposicions següents: el Decret legislatiu de 9 de setembre de 1986, que redacta de nou l'article 27 de l'Estatut Basc del Consumidor, el de preus sobre productes alimentaris, que incorpora la Directiva 78/581 de la CEE, i el de publicitat enganyosa, que incorpora la Directiva 84/450.

La Llei catalana de Bases 4/86, de 10 de març, incorpora en el seu Annex les normes que cal adaptar, que són la Llei 1/83, de 18 de febrer, sobre estructures comercials i vendes especials, i la Llei 15/83, de 14 de juliol, sobre higiene i control alimentari, entre d'altres. Les disposicions dictades fins ara són: el Decret legislatiu 1/86, de 4 d'agost, que modifica la Llei de Col·legis Professionals; el 2/86, de 4 d'agost, que adequa la Llei 6/83 sobre residus industrials; el 3/86, de 4 d'agost, que modifica la Llei 2/83, de 9 de març; el 4/86, de 4 d'agost, de modernització de l'empresa familiar agrària; el 5/86, de 25 de setembre, que modifica la Llei 4/85, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana.

Pel que fa a Portugal, la protecció del consumidor en els últims deu anys ha evolucionat legislativament des del seu reconeixement dins la Constitució de 1976, a través d'un programa, ja fet realitat, sobre competència i condicions generals de venda, qualificació i normalització de productes. Les modificacions han estat dirigides per principis de caire liberal, segons la tendència del Dret del consum, sota el criteri d'una autèntica i completa informació pre-contractual per part de subministradors, l'equilibri de prestacions a través de normes sobre contingut i objecte contractual i, finalment, la protecció constant dels béns de consum.

Canviant de tema, la protecció del medi ambient i l'economia es va exposar des de tres perspectives diferents: d'una banda, el professor Alejandro Nieto, catedràtic de Dret administratiu de la Facultat de Dret de la Universitat d'Alcalà de Henares, va descriure el nostre panorama legislatiu anterior i posterior al tractat d'adhesió, amb la problemàtica que comporta el fet que la major part de la legislació vigent resulti tècnicament obsoleta per als objectius que es pretenen. El professor Steffen Gronemeyer, advocat i catedràtic honorari de la Universitat de Paderborn, va parlar preferentment des de la tensió que representa la protecció del medi ambient davant el fet consumat d'una indústria ja existent, a vegades antiga, i que s'ha d'adaptar en moments de crisi. Ana Beatriz Martins, llicenciada en Dret i que cursa estudis a Freiburg, exposà la temàtica de Portugal, on es dona la circumstància, tal com passa en més d'un país europeu, que la contaminació més greu contra la qual es lluita, especialment en les aigües dels rius, prové del país veí.

En el nostre ordenament, l'acomodament a les directives comunitàries s'ha de portar a terme atenent les que es refereixen al règim d'abocament d'aigua 77/464, les que incideixen en aigües destinades al consum humà 80/778 i 75/440, etc.

Pel que fa a l'activitat industrial, s'han previst normes en relació amb els residus (Llei de 13 de desembre de 1985) i en relació amb l'avaluació de l'impacte ambiental (Reial Decret legislatiu 1.302/86, de 2 de juny, d'avaluació de l'impacte ambiental).

Malgrat tot, com molt bé va exposar el professor Nieto, els sistemes per a la instal·lació d'indústries i per a la revisió de les mesures que s'imposen estan regulats de tal manera que pràcticament pel mateix procediment s'autoritza una indústria que presenti un greu problema de contaminació ambiental, i així ho ha demostrat ja la qualificació que mereix la seva activitat que una altra de menor nivell d'immissió. El nostre Dret positiu, d'altra banda, a penes preveu sistemes de compensació que coadjuvin a fomentar la instal·lació de noves correccions en les indústries a manera de rescabament per la inversió realitzada amb deferència cap al medi ambient, reconegut expressament a l'article 47 de la CE.

No s'esdevé el mateix amb l'ordenament alemany, on, com és sabut, falta un

títol constitucional protector del medi ambient; així, doncs, la protecció del medi ambient es deriva de la clàusula general de l'estat social i democràtic de dret (arts. 20.1 i 28.1 de la GG), del dret fonamental a la dignitat humana (art. 1.1 de la GG) i del dret a la integritat corporal (art. 2.2.1 de la GG). La sensibilització ciutadana per aquest tema ha obligat els poders públics a arbitrar sistemes per a la seva defensa, i avui dia es propugnen modificacions constitucionals per introduir un nou dret fonamental al medi ambient, complementari del dret a la vida i a la integritat corporal. N'és un exemple el professor Gronemeyer, autor d'escrits universitaris com *Zum Recht des Einzelnen auf Umweltschutz*, de 1981.

El conflicte entre medi ambient i economia es produeix en l'ordenament alemany per les obligacions sobre els problemes ambientals que els poders públics han d'assumir com a conseqüència dels articles 100 i 101 del Tractat de la CEE.

La legislació vigent sobre aquesta matèria, de l'any 1974 (*Immissionschutzgesetz*), s'aplica amb caràcter general a totes les instal·lacions posteriors a la seva aprovació. Tanmateix, l'existència d'instal·lacions anteriors, erigides sense deferència o consideració al medi ambient, crea el punt de conflicte entre medi ambient i economia. Les solucions jurídiques no es poden considerar satisfactòries, ja que en la major part dels casos obliguen a realitzar fortes despeses, que han d'afrontar únicament les indústries existents. Per aquest motiu, el mateix sistema econòmic intenta brindar solucions complementàries, que van des de la imposició de contribucions als qui produeixen emissions contraambientals fins a l'expedició de certificats acreditatius de la disminució d'emissions que les indústries, per mitjà de les seves pròpies tècniques, van aconseguint, o la institució de fórmules de compensació econòmica, directes i indirectes, amb una base legislativa suficient (*Anlagensanierungsgesetz*).

Cal remarcar, pel que fa a aquest tema, els preceptes de l'Acta Única Europea, el Títol VII de la qual, sota la rúbrica de «Medi ambient», regula els supòsits d'actuació preventiva i, especialment, la intervenció de la Comunitat, quan es demostrï (principi de subsidiarietat) que els objectius fonamentals de salvaguarda del medi ambient poden aconseguir-se de manera més eficaç que a través de l'actuació aïllada dels estats membres.

Febrer de 1987

