

# CRONICA

---



# NOTAS SOBRE LAS JORNADAS DE ESTUDIO SOBRE PROBLEMAS JURIDICOS TRAS EL INGRESO DE ESPAÑA Y PORTUGAL EN LA CEE

María Jesús Montoro Chiner  
Profesora titular de Derecho administrativo

Los días 9, 10 y 11 de enero del presente año, fue organizado en Saarbrücken (RFA), por el Europa Institut, un Seminario cuyo alcance abarcaba diversos problemas jurídicos tras la entrada de España y Portugal en la Comunidad Europea, y en especial, el papel de las Regiones y Comunidades Autónomas, la protección del consumidor, el medio ambiente y la economía, cerrando el temario una visión genérica de los actuales problemas de Derecho Constitucional.

Tal vez porque tengo la debilidad de resaltar siempre el plano humano de cualquier actividad, especialmente en las científicas, me gustaría comenzar diciendo que el espíritu de las Jornadas fue la participación activa, el interés, el debate, la apertura de todos los asistentes a horizontes más amplios, y la deportividad en encajar la ola de frío intenso que asolaba Europa y que dificultó a algunos, e incomodó a otros, para llegar a Otzenhausen.

Las instalaciones de la Europäische Akademie Otzenhausen, donde nos albergamos y tuvieron lugar las sesiones, nos ofrecieron una estancia muy agradable y cálida, que nos permitió prescindir de manera optimista de los muchos grados bajo cero del exterior. La dirección puntual y cortés que ejercía el Profesor Michael R. Will, sobre los casi sesenta asistentes, ponentes y oyentes, maestros los unos, buena parte de discípulos entre los otros, consiguió crear un clima de trabajo que no decaía pese a lo apretado de las sesiones. La convivencia interna a lo largo de los tres días resultó altamente enriquecedora. Personalmente puedo decir que el hecho simple de encontrarse a la hora del desayuno o de la cena, profesionales de diversos países de procedencia, y campos científicos también distintos, mueve al contraste espontáneo de pareceres y al descubrimiento de puntos de vista siempre nuevos. Mi felicitación al Europa Institut en la persona del Profesor Will, y mi agradecimiento al Institut d'Estudis Autònòmics, en especial a su Director, Josep M.<sup>a</sup> Vilaseca, por designarme para asistir en su nombre.

Impresión primera que de las Jornadas pude extraer, es la de que Europa puede llegar a entenderse. Al menos desde un punto de vista de comunicación personal, las diversas lenguas de los asistentes —alemán, portugués, castellano— no dificultaron el entendimiento. El Seminario no contó con traducción ni de las ponencias ni del coloquio, y alguno de los conferenciantes expuso en lengua ajena, como el Presidente del Tribunal Constitucional portugués, que lo hizo en francés, o nuestro colega, el profesor Alejandro Nieto, que lo hizo en alemán cuando expuso sobre el medio ambiente y su protección.

Se procedió por el sistema de conferencias, a las que seguían las aportaciones de los comunicantes y el coloquio fluido de los asistentes.

Cada sesión estuvo moderada y presidida por especialistas en temas comunitarios, o por industriales relacionados con cuestiones comunitarias. Así, la sesión del día 9 de febrero, fue presidida y moderada por el Profesor Hans J. Glaesner, Director General, Consejero en la Comunidad y uno de los padres del Acta Única Europea, que presentó las ponencias del Dr. Silva Ochoa y del Embajador portugués Poengsen.

La segunda sesión dedicada a la protección de los consumidores, fue presidida por el Dr. Ludwig Krämer, de la Comisión de las Comunidades, concretamente, de la Dirección General de medio ambiente, protección de los consumidores y seguridad nuclear, que presentó a la Dra. Alegría Borrás.

La sesión dedicada a medio ambiente y economía, fue presidida por A. Wunderlich, Director de Mannesmann-Demag, en Madrid, que presentó al Profesor Alejandro Nieto y al Profesor Gronemeyer.

La clausura fue presidida por el Profesor Dr. Georg Ress, Vicepresidente de la Universidad de Saarland, que introdujo al Dr. A. Marques Guedes, Presidente del Tribunal Constitucional portugués, y nuevamente al Profesor Nieto, que habló de temas constitucionales, debido a la ausencia del Profesor A. Truyol Serra.

Profundizo ya en el contenido de las mismas, que expongo, como es natural, desde mi punto de vista y condición de administrativista, y por supuesto, desde lo que en nuestro derecho positivo y desarrollo autonómico me parece más relevante.

De las tesis planteadas por el letrado del Parlamento Vasco, Dr. Juan C. Silva Ochoa, que se atrevió a ofrecer a los oyentes un cuadro del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, con enorme agilidad y rigor, cabe concluir que la tensión Estado-Región, ante la integración europea, puede ser positiva entendida en sus justos términos. Por una parte, es preciso que la propia diversidad-heterogeneidad de las Comunidades Autónomas sea en cierta forma contrarrestada por el Estado, para ofrecer un frente organizativo y coherente; por otra parte, la existencia constitucional de Comunidades y regiones, reclama una estructura estatal flexible, de manera que su intensidad sea positiva en el todo, y puedan participar desde los Estados, en la construcción de Europa.

No se ocultaron los problemas de derecho interno que se derivarán de la aplicación directa del derecho comunitario, ni la necesaria homogeneización de determinadas condiciones que, competencia de las Comunidades Autónomas, pudieran aparentar diversidad de regulación interna en la asunción del Derecho Comunitario. Tampoco se ocultó que la pasividad del legislador estatal está obligando a que las Comunidades Autónomas desarrollen directamente directivas comunitarias, ni la responsabilidad última del Estado frente a las obligaciones derivadas de la adhesión. La conclusión es, sin embargo, que la Constitución permite una corresponsabilidad mayor de las Comunidades Autónomas en las relaciones Estado-CEE que la que actualmente se está dando.

Nos preguntamos si no sería posible que el comportamiento deferente de Estado-Comunidades, y de éstas entre sí, evite el conflicto constante, al que por desgracia estamos a punto de acostumbrarnos, y haga innecesario el recurso a las leyes armonizadoras para homologar la legislación subestatal a la legislación comunitaria. No parece, sin embargo, que ese sea el camino a seguir, al menos en la corta experiencia de un año, en el que el legislador estatal no se ha autolimitado a la hora de declarar básicos para las Comunidades Autónomas preceptos contenidos en los Decretos legislativos dictados para adaptar a la legislación comunitaria nuestro derecho interno. La

responsabilidad estatal que monopoliza las «relaciones externas», Art. 149.1.3 CE, no debe conducir a una redistribución del sector de competencias transferido a las Comunidades Autónomas. Ni éstas deben tratar de influir en la toma de decisiones que afectan a la representación exterior, reconocimiento de nuevos Estados, etc., ni aquél debe olvidar a éstas a la hora de la negociación política comunitaria en Bruselas. No debe olvidarse que nuestros Estatutos de Autonomía regulan el derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas en los asuntos comunitarios, y que algunas pueden jugar un papel importante, por lo que se refiere a relaciones externas que afectan a sus territorios.

La cuestión de las regiones en Portugal es un tema algo diverso; desde la Constitución democrática de 1976 se han intentado diversos proyectos que intentan flexibilizar la Administración, sin llegar a la regionalización, (el Proyecto de 1982 que intentó una regionalización fue retirado), y por el momento puede decirse que se está procediendo a desconcentrar competencias en diversos sectores, sin llegar más que a una delegación de competencias que en ningún caso serán de normación. La regionalización supondría hoy un coste elevado para un país que ocupa el último lugar europeo en el producto interior bruto.

En el capítulo dedicado a la protección de los consumidores, la representante «de casa» alcanzó un nivel de rigor difícilmente igualable, combinando técnica y amabilidad. En efecto, la Profesora Alegría Borrás Rodríguez, Catedrática de Derecho Internacional privado en la Facultad de Derecho de Barcelona, expuso la trayectoria legislativa pre y postconstitucional y la trayectoria conflictiva en cuanto a las competencias a ejercitar; en especial, la que surge tras la Ley calificada de «aplicación autónoma anticipada» de 19 de junio de 1984, general para la defensa de consumidores y usuarios; según la ponente, no puede analizarse el significado de la incorporación de España en la CEE, analizando únicamente la adaptación derivada de las exigencias del art. 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión.

De la legislación anterior, destacó el art. 31 de la Ley 26/84, que permite un sistema arbitral para resolver, con carácter ejecutivo, quejas o reclamaciones de usuarios o consumidores, cuando no concurra intoxicación, lesiones o muerte, sin perjuicio de la protección administrativa y judicial reconocida en el art. 24 CE, lo que entronca posteriormente con otra norma de competencia, contenida en el art. 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985; destaca también dos preceptos destinados a la educación e información, arts. 18 y 19, que en su conexión con el Preámbulo de la misma Ley tienden a iniciar una política de sensibilización de consumidores y usuarios.

Por lo que se refiere a la adaptación que estamos presenciando, distingue entre las posturas del Gobierno central y las de las Comunidades Autónomas: País Vasco y Cataluña. La conducta del aparato estatal se manifiesta, principalmente, en la Ley de Bases de 27 de diciembre de 1985 para la delegación al Gobierno de la adaptación de las leyes estatales incluidas en su Anexo, en el que, curiosamente, se inserta la Ley de Protección de los consumidores 26/84; el Real Decreto de 29 de agosto de 1986, aplica los arts. 86 y 87 del TCEE sobre funciones en relación a las Comunidades Europeas del Tribunal de Defensa de la competencia.

De la delegación al Gobierno Vasco mediante Ley 2/86, de 19 de febrero, han surgido las disposiciones siguientes: el Decreto legislativo de 9 de septiembre de 1986, redactando de nuevo el art. 27 del estatuto vasco del consumidor, el de precios

sobre productos alimenticios, incorporando la Directiva 78/581 CEE, y el de publicidad engañosa, que incorpora la Directiva 84/450.

La Ley catalana de Bases 4/86, de 10 de marzo, incorpora en su Anexo las normas a adaptar, que serán la Ley 1/83, de 18 de febrero, sobre estructuras comerciales y ventas especiales, y la Ley 15/83, de 14 de julio, sobre higiene y control alimentario, entre otras. Las disposiciones dictadas hasta ahora son: el Decreto legislativo 1/86, de 4 de agosto, modificando la Ley de Colegios Profesionales; el 2/86, de 4 de agosto, de adecuación de la Ley 6/83 sobre residuos industriales; el 3/86, de 4 de agosto, que modifica la Ley 2/83 de 9 de marzo; el 4/86, de 4 de agosto, de modernización de la empresa familiar agraria; el 5/86, de 25 de septiembre, que modifica la Ley 4/85 de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana.

En el plano portugués la protección al consumidor en los últimos diez años ha evolucionado legislativamente desde su reconocimiento en la Constitución de 1976, a través de un programa, ya hecho realidad, sobre competencia y condiciones generales de venta, calificación y normalización de productos. Las modificaciones han sido dirigidas por principios de corte liberal, según la tendencia del derecho del consumo, bajo el criterio de una auténtica y completa información precontractual por parte de suministradores, equilibrio de prestaciones a través de normas sobre contenido y objeto contractual, y en fin, la protección constante de los bienes de consumo.

Cambiando de tema, la protección del medio ambiente y la economía, se expuso desde tres planos distintos: por una parte el Profesor Alejandro Nieto, Catedrático de Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho, de la Universidad de Alcalá de Henares, describió nuestro panorama legislativo pre y posterior al tratado de adhesión, con la problemática que conlleva el hecho de que la mayor parte de la legislación vigente resulta técnicamente obsoleta para los objetivos que se pretende. El Profesor Steffen Gronemeyer, abogado y catedrático honorario de la Universidad de Paderborn, habló preferentemente desde la tensión que representa la protección del medio ambiente ante el hecho consumado de una industria ya existente, en ocasiones antigua, cuya adaptación precisa hacerse en momentos de crisis. Ana Beatriz Martins, licenciada en Derecho, cursando estudios en Freiburg, expuso la temática en Portugal, donde se da la circunstancia, como en más de un país europeo ocurre, que la contaminación más grave contra la que se lucha, especialmente en las aguas de los ríos, proviene del país vecino.

En nuestro ordenamiento, el acomodo a las Directivas comunitarias, debe de llevarse a efecto atendiendo las que se refieren al régimen de vertidos de agua 77/464, las que inciden en aguas subterráneas 80/68, vertidos de detergentes 73/404 y 405, aguas destinadas al consumo humano 80/778 y 75/440, etc.

Por lo que respecta a la actividad industrial, se han previsto normas en orden a los residuos, (Ley de 13 de diciembre de 1985) y en orden a la evaluación del impacto ambiental, (Real decreto legislativo 1302/86, de 2 de junio, de evaluación de impacto ambiental).

Pese a todo, como bien expuso el Profesor Nieto, los sistemas para instalación de industrias, y para revisar las medidas que se imponen, están regulados de tal manera, que prácticamente por el mismo procedimiento se autoriza una industria cuyo riesgo de contaminación ambiental sea grave, y así lo ha demostrado ya la calificación que merece su actividad, que otra de menor nivel de inmisión. Nuestro derecho positivo,

por otra parte, apenas contempla sistemas de compensación que coadyuven a fomentar la instalación de nuevas correcciones en las industrias, a modo de resarcimiento por la inversión realizada con deferencia hacia el medio ambiente, reconocido expresamente en el art. 47 CE.

No ocurre lo mismo con el ordenamiento alemán, donde, como se sabe, falta un título constitucional protector del medio ambiente, derivándose éste de la cláusula general del Estado social y democrático de Derecho (20.1 y 28.1 GG), del derecho fundamental a la dignidad humana (art. 1.1 GG), así como del derecho a la integridad corporal (art. 2.2.1 GG). La sensibilización ciudadana por este tema ha obligado a los poderes públicos a arbitrar sistemas para su defensa, y se propugnan hoy en día modificaciones constitucionales para introducir un nuevo derecho fundamental al medio ambiente, complementario del derecho a la vida y a la integridad corporal. Ejemplo de ello ha sido el Profesor Gronemeyer, desde sus escritos universitarios como «Zum Recht des Einzelnen auf Umweltschutz» 1981.

El conflicto entre medio ambiente y economía en el que queremos centrarnos, se produce en el ordenamiento alemán por las obligaciones ambientales que los poderes públicos deben asumir consecuencia de los arts. 100 y 101 del Tratado CEE.

La legislación vigente en la materia, del año 1974, (Immissionschutzgesetz) se aplica con carácter general a todas las instalaciones posteriores a ella. Sin embargo, la existencia de instalaciones anteriores, erigidas sin deferencia o consideración al medio ambiente, crea el punto de conflicto entre medio ambiente y economía. Las soluciones jurídicas no pueden tenerse por satisfactorias, ya que en la mayor parte de los casos obligan a cuantiosos gastos a los que deben hacer frente tan sólo las industrias existentes. Por ese motivo, el propio sistema económico intenta brindar soluciones complementarias que oscilarán entre la imposición de contribuciones a quienes producen emisiones contraambientales, a la expedición de certificados acreditativos de la disminución de emisiones que las industrias, a través de sus propias técnicas van consiguiendo, o de la institución de fórmulas de compensación económica, directas e indirectas, con respaldo legislativo suficiente (Anlagensanierungsgesetz).

Son de resaltar en este tema, los preceptos del Acta Única Europea, cuyo título VII, bajo la rúbrica de «Medio ambiente» regula los supuestos de actuación preventiva y, especialmente, la intervención de la Comunidad, cuando se demuestre (principio de subsidiariedad) que los objetivos fundamentales de salvaguarda del medio ambiente pueden conseguirse de manera más eficaz que con la de los Estados miembros aisladamente.

Febrero 1987

