

# LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL EJERCICIO DEL PODER EXTERIOR Y LA EJECUCIÓN AUTONÓMICA DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA\*

José-Eugenio Soriano  
Catedrático de Derecho administrativo

## 1. Introducción

Antes de entrar en el análisis concreto del contenido de esta exposición, hemos de proceder a justificar la opción que hemos hecho. Y debo destacar que en la elección de este trabajo ha influido de manera notable el que esta temática se encuentra justamente en el eje de dos sistemas, como son el autonómico y el comunitario, novedosos al menos para el jurista español y en cierta medida contradictorios entre sí, al menos considerando la perspectiva de sus respectivos efectos.

Sucede que en un sistema descentralizado quedan acentuadas las líneas centrífugas del orden jurídico, y lo que se trata de evitar es que la excesiva aceleración de tal movimiento no acabe produciendo la fuga de algunos elementos importantes del mismo, por lo que se exige estudiar los vectores que permitan mantener el equilibrio, siempre con cierta dosis de inestabilidad aceptada, entre el centro y la periferia.

Por el contrario, cuando se trata de explicar las relaciones con el Derecho Europeo, habrá que convenir que entramos en otra galaxia que, justamente porque tiene su centro más allá de nuestras fronteras, exige unas líneas de vertebración de todo el sistema que pasa por coordinar entre sí los doce grandes astros de dicho sistema, suponiendo que los respectivos satélites de los mismos seguirán ordenadamente la marcha de aquéllos. Esto es, el sistema jurídico europeo refuerza las tendencias centrípetas de todo sistema nacional.

Por tanto, al colisionar entre sí, pueden provocar tendencias opuestas y aun contradictorias que acaban lesionando a ambos órdenes jurídicos, que, hay que decirlo ya, son opciones constitucionales fundamentales las dos, y a cuyas exigencias y requerimientos tenemos que atender a un mismo tiempo.<sup>1</sup>

Las dificultades que, por tanto, suponía ofrecer una explicación coherente de la incidencia conjunta de ambos sistemas sobre nuestro ordenamiento constituyeron así un acicate para elaborar este trabajo, animado continuamente por el hecho de su evidente actualidad, como lo prueba el que la «clase política» continuamente se está pronunciando sobre este tema, en uno y otro sentido, y que el propio Gobierno haya hecho ya, en numerosas ocasiones, declaraciones continuas sobre el particular.

Hay que convenir que hay una cierta sensación de frustración extendida por nuestras Comunidades Autónomas, provocada por el ingreso del Estado español en las Comunidades Europeas. Fue muy laborioso y complejo el proceso descentralizador,

\*Este trabajo ha sido recientemente publicado en el *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid, 1989.

1. Vid. A. Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid, 1986, pp. 19 y ss.

lleno de incidentes, zigzagueos y dudas. La elaboración de una doctrina que tejiera pacientemente la red autonómica con los espesos materiales del Título VIII de la Constitución ha sido uno de los más formidables retos que ha tenido que vencer la doctrina española.

Y, sin embargo, cuando ya parecía que se habían encontrado algunas claves de solución, con cierta dosis de aceptación, por los distintos sujetos en liza, irrumpe un sistema totalmente novedoso que en gran medida pone en cuestión muchas de aquellas claves, por lo que entramos en un tejer y destejer que implica en muchas ocasiones abandonar ideas y argumentos que parecían definitivos y bien asentados como respuestas trabadas y completas de nuestro orden jurídico para explicar de forma consistente el llamado, descriptivamente, «Estado de las Autonomías».

Hay por tanto una tensión, y no desdeñable, entre las consecuencias que puede llegar a tener el poner el acento sobre uno y otro de tales sistemas, siendo así que lo que indudablemente tenemos que conseguir es buscar ese punto armónico de equilibrio que garantice una perfecta correlación de todos los elementos.

Tan absurdo sería negar el reforzamiento de los poderes del Estado como consecuencia de la integración, como pretender que éste recupere, vía poder exterior, las competencias materiales que ha transferido a las Comunidades Autónomas y cuyo ejercicio les pertenece.

Ni el poder exterior es un título taumatúrgico que transforme todo cuanto alcanza, ni, por el contrario, es tampoco una mera contraseña vacía de sentido.

Es un título, cuya importancia se ve aumentada por el ingreso en un sistema jurídico en el que se ingresa, precisamente, vía poder exterior y que hay que analizar de manera que permita al Estado moverse con fluidez y naturalidad en el ámbito que dicho título le permite, como, por otra parte, hacen los demás miembros de la Comunidad Europea, que son, justamente, Estados.

Pero de ahí a afirmar que el ejercicio por el Estado de ese poder exterior referido además en lo fundamental a materias económicas —por ser tal en lo principal la naturaleza de la Comunidad Europea— implique sin más una alteración de la determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas, hay un paso no autorizado constitucionalmente, y por tanto ilícito, que debe ser evitado, ya que la integración es del Estado en su conjunto y las competencias que se atribuyen a la Comunidad Europea es de la totalidad del Estado, cediendo en su caso parte de sus competencias tanto el Estado aparato como las Comunidades Autónomas.

Tal es pues la temática objeto de reflexión, que tiene en mi opinión calado suficiente para justificar el estudio de la misma.

## 2. Problemática de la integración

Sucede en efecto que el ingreso de España en las Comunidades Europeas supone un formidable reto jurídico cuya unvergadura se comprueba con el simple dato de que se está produciendo la incorporación al ordenamiento español de un cuerpo legal y jurisprudencial que tiene ya cumplidos treinta años y cuya extensión es más que considerable.<sup>2</sup> Basta asomarse, siquiera de lejos, a los volúmenes en que se recopila el

2. Sobre esta efemérides, vid. el volumen colectivo *Treinta años de derecho comunitario*, editado por la propia Comisión.

*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* para comprender de inmediato que nos encontramos entre el más fenomenal orden jurídico con que se ha enfrentado nunca cualquier jurista, lo cual, además, causa admiración si tenemos en cuenta lo reciente del fenómeno comunitario. Son más de cincuenta mil páginas, que contienen cerca de cinco mil disposiciones, las cuales aumentan en número no desdeñable si les añadimos las recomendaciones de la Comunidad del Carbón y del Acero.<sup>3</sup>

Cuatro quintas partes de esta impresionante cantidad de disposiciones son Reglamentos y el resto, en lo fundamental, son Directivas.

Ciertamente, no es una visión cuantitativa del derecho europeo la que ha de ocuparnos, pero no está de más situarnos ante las dimensiones del problema para tomar conciencia de la envergadura del mismo, lo cual sirve además para señalar la importancia que reviste el Derecho dentro de la Comunidad Europea, puesto que es el instrumento buscado para unir las políticas de doce de los Estados más significativos del viejo continente, que encuentran así unos parámetros con los que entenderse.

Puede muy bien decirse que todo el proceso de toma de decisiones europeo acaba adoptando un criterio y una forma jurídica.<sup>4</sup>

Hay que recordar que el derecho comunitario constituye un bloque normativo que ha sido ajeno a nosotros en su génesis y formación y que a su vez ha sufrido una importante evolución que, poco a poco, ha ido afirmándose en los distintos Estados miembros.

Ciertamente, España se incorporó a las Comunidades con una Constitución que tenía previstos los mecanismos de adaptación al sistema comunitario, ya que no hay que olvidar que los constituyentes fueron plenamente conscientes de este tema, máxime al tener en cuenta que nuestra Constitución de 1978 es posterior a la solicitud de adhesión (julio de 1977). Pero, sin embargo, los constituyentes sólo previeron de manera precisa la voluntad de integrarse, para lo que específicamente dictaron el art. 93 de la Constitución, pero, en orden a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no se preocuparon concretamente de este tema, sino que lo englobaron genéricamente dentro del epígrafe general de «Relaciones Internacionales» (art. 149.1.3).<sup>5</sup>

Conviene recordar que las coordenadas en que se mueven las relaciones entre el orden comunitario y los sistemas jurídicos nacionales no se conforman fácilmente a los esquemas habituales de relación entre ordenamientos, puesto que no bastan los clásicos principios de jerarquía y competencia, sino que el derecho europeo opera a través de la técnica de la autoatribución de todas las facultades necesarias para servir a determinados fines, que están fijados en el art. 2.º del Tratado CEE y que además son «abiertos», esto es, con propensión a la indeterminación, gracias a la cual han conseguido ganar para la Comunidad Europea determinadas materias que no estaban previstas en el Tratado.<sup>6</sup>

La complejidad de estas relaciones no es baladí, y sólo la constante, paciente y

3. Vid. sobre la importancia de este ordenamiento el volumen colectivo dirigido por E. García de Enterría, J. González Campos y S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Comunitario*, que constituye un formidable esfuerzo para dar a conocer este ordenamiento y un ejemplo de obra colectiva.

4. J. V. Louis, *El ordenamiento jurídico comunitario*, pp. 21 y ss.

5. La importancia del ingreso en las Comunidades está perfectamente relacionada en la obra citada de A. Mangas, *loc. cit.* y siguientes.

6. Vid. S. Muñoz Machado, *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid 1986, pp. 42 y ss.

enérgica labor del Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha permitido conseguir, sentencia a sentencia, claves explicativas satisfactorias.

Pero hay un punto en el que la complejidad sube de tono, y es concretamente el referido al entrecruzamiento entre el derecho europeo y los subordinamientos autonómicos, como por demás sucede en el derecho comparado de los países miembros, así en Italia y en la República Federal Alemana.

### 3. Aproximación al tema de las fuentes comunitarias

Para explicar debidamente este tipo de relaciones, entendemos que es imprescindible estudiar las fuentes normativas del Derecho Comunitario, mostrando así el distinto papel que desempeñan a propósito de nuestro tema, ya que tienen unos efectos muy distintos los Reglamentos y las Directivas desde el punto de vista de las competencias de ejecución de las Comunidades autónomas, ya que como luego tendremos ocasión de precisar, en el caso de los Reglamentos y en virtud de las características que a continuación vamos a destacar, se aplican de manera directa e inmediata, sin necesidad de normativa estatal intermedia; y sin embargo, en el caso de las Directivas, a mi juicio es imprescindible que se dicte dicha norma estatal de recepción, que puede a su vez determinar el ejercicio de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades autónomas.

No desconocemos que por determinados sectores doctrinales, se está pretendiendo aunar ambas fuentes,<sup>7</sup> ya que, de un lado se señala que las Directivas de la Comunidad cada vez son más extensas y detalladas, es decir que son prácticamente Reglamentos, y de otra parte se señala que las Directivas gozan de efecto directo, de forma parecida a los Reglamentos, de suerte y manera que hoy en día se dice, no tendría sentido tal distinción.<sup>8</sup>

A mi juicio, esto no es cierto en absoluto, y conviene por el contrario mantener la distinción, para lo cual hemos de comentar las diferencias entre una y otra fuente.

Así, en primer lugar, por lo que se refiere a los Reglamentos Comunitarios, destaca el art. 189 del Tratado que el «Reglamento tendrá alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro». Y añade el art. 191 que «Los Reglamentos se publicarán en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ello, a los veinte días de su publicación».

Son notas características: Normatividad, ya que es la norma comunitaria por excelencia, vinculando con pretensión totalizante a todos los Estados miembros, si bien puede imponer el propio Reglamento que los Estados miembros procedan a desarrollarlo, en cuyo caso, la única función del Estado es la que corresponde a las relaciones entre Ley y Reglamento. Tiene además alcance general y es susceptible de aplicación indefinida. Es obligatorio, esto es, no cabe que los Estados miembros formulen reservas, al modo de los Tratados Internacionales clásicos, y goza de aplicabilidad inme-

7. P. Caretti, *Ordinamento Comunitario e autonomia regionale*, Milán, 1979. G. Strozzi, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al Diritto internazionale*, Milán, 1985.

8., Vid. S. Muñoz Machado, *op. cit.* pp. 121 y ss. C. Isaac, *Droit communautaire général*, París, 1983, pp. 113 y ss.

diata, esto es, se incorpora automáticamente al Ordenamiento de los Estados miembros sin la necesidad de acto alguno de recepción por parte de éstos, y tiene efecto directo, lo que supone que la norma comunitaria puede atribuir derechos ejercibles por los particulares ante los propios órganos jurisdiccionales de los países miembros.

En cuanto a las Directivas, señala el art. 189 que «la Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a conseguir, dejando sin embargo a las Autoridades la elección de la forma y de los medios».<sup>9</sup>

Importa destacar que no hay vínculo jerárquico entre Reglamentos y Directivas, que son normas que operan en los ámbitos que los Tratados han querido otorgarles, pero sin que ello suponga prioridad de una fuente sobre otra, de manera que cuando el Tratado prevé que se emane una Directiva no cabe dictar un Reglamento.

A diferencia de los Reglamentos, las Directivas no tienen que ser publicadas en el *Diario Oficial*, sino que se notifican precisamente a los Estados miembros (aun cuando de hecho la mayor parte de las Directivas sí se publican).

La Directiva ha de ser cumplida por el Estado destinatario mediante la emanación de un instrumento normativo de transformación, por lo cual las Directivas son normas de naturaleza comunitaria en su origen y estatal en su aplicación. Se trata de asegurar la participación de los distintos Estados miembros en el proceso comunitario, de manera que la integración europea no se realizará exclusivamente en una dirección unitaria —que de eso ya se encargarían los Reglamentos— sino de una manera descentrada y varia, afirmando así un papel relevante a los propios Estados.

Naturalmente, hay que añadir que es el Estado asimismo quien resulta responsable en caso de incumplimiento.

No será necesario, sin embargo, desarrollar una Directiva en los casos en que haya una normativa interna sustancialmente coincidente, cuando la Directiva consiste en un *non facere* y cuando se trata de Directivas de carácter opcional.

En todo caso, hay que insistir en que el Estado, *ex art.* 189 del Tratado de la CEE es el único destinatario, por lo que no cabe que ningún otro sujeto —público o privado— se reclame a una Directiva pretendiendo anticiparse a su puesta en vigor por el Estado destinatario. Pero han surgido problemas de notable envergadura cuando los Estados por pereza legislativa no han dado cumplimiento a una Directiva dentro del plazo fijado en la misma. Surge así el llamado «efecto directo», esto es, la posibilidad de que los particulares deriven derechos de tal Directiva no incorporada, pudiendo invocarlos ante los Tribunales Nacionales.<sup>10</sup>

Si distinguimos la aplicabilidad inmediata del efecto directo, vemos que pueden existir normas inmediatamente aplicables y que no tengan, sin embargo, ningún efecto directo —caso de los Reglamentos necesitados de ulterior desarrollo— y normas que no sean directamente aplicables y tengan, por el contrario, efecto directo, como es el caso de las Directivas que no hayan sido ejecutadas dentro de plazo y sean claras, incondicionales y precisas (Asuntos Grad, Sace y Van Duyn y Ratti).

Ahora bien, tal efecto directo es pura patología, es un remedio *extremis causa*, para

9. Sobre esta fuente comunitaria, ver F. Capelli, *Le Directive comunitarie*, in totum; J. Boulouis, *Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques: les directives*, Paris, 1975. P. Devolvé, «La notion de Directive», en *Actualité juridique de Droit Administratif*. D. Albergo, voz *Directiva* en la *Enciclopedia del Derecho*.

10. Vid. A. Jiménez Blanco, «El efecto directo de las Directivas de la Comunidad Europea», en R.A.P. núm. 109 J. A. Winter, *Direct Applicability and Direct Effect: Two distinct and Different Concepts in Community Law*, 1972.

evitar el continuo incumplimiento de los Estados miembros de su obligación de cumplir el mandato comunitario; es, pues, una «eficacia-sanción» que no tiene lugar si el Estado emana la normativa de cumplimiento, pero tal efecto directo no es pues un elemento natural de las Directivas, a diferencia de los Reglamentos.

Por otra parte, y siendo el Estado el sujeto destinatario, no cabe afirmar que quepa un «efecto horizontal» de la Directiva no ejecutada, esto es, no cabe considerar que las Directivas puedan, antes de su transposición, ser consideradas como normas con eficacia inmediata y directa entre particulares. Quien incumple es sólo el Estado y sólo a él cabe exigir obligaciones por incumplimiento (asunto Marshall). Así, del efecto directo resulta que los particulares pueden exigir al Estado el cumplimiento de sus deberes para con ellos y la correlativa satisfacción de sus derechos. Pero queda claro que ningún sujeto privado soporta a su cargo ninguna obligación derivada de una Directiva no incorporada.

A partir de estos datos, estamos en mejores condiciones para abordar el problemático tema de la ejecución autónoma de la legislación comunitaria, tema éste que a su vez exige, como cara y cruz de la misma moneda, un análisis de la participación de las Comunidades autónomas en el poder exterior.

#### 4. Derecho comparado<sup>10bis</sup>

En Italia, y tras los avatares de una azarosa jurisprudencia constitucional, el DPR 616/1977 ha acabado por admitir una cierta participación de las regiones en algunos ámbitos no cubiertos estrictamente por el título competencial de «relaciones internacionales», admitiéndose ya que sean las regiones quienes ejerciten las funciones administrativas referidas a la aplicación de los Reglamentos y de las Directivas una vez que éstas últimas han sido recibidas por la Ley del Estado, que se reserva a los oportunos controles. Pero no hay prácticamente participación en el poder exterior comunitario por las regiones italianas, por lo que se han creado diplomacias paralelas regionales que provocan no pocos conflictos entre sí y con el Estado, siendo ésta una de las causas por las que no resulta fluida la relación entre Italia y la CEE, según destaca unánime la doctrina italiana.<sup>11</sup>

En la República Federal de Alemania, partiendo del federalismo cooperativo y de ejecución que caracteriza a este sistema, se ha admitido que la mejor fórmula para solventar los problemas que a los *Länder* representaba el ingreso de la Federación en la Comunidad, habría de ser la vía del pacto, del acuerdo, todo ello además presidido por el principio general de la lealtad federal. Dicho tipo de acuerdos que han sido hechos partiendo de reconocerse mutuamente que el Bund y los *Länder* tienen distintas concepciones jurídicas sobre el ejercicio del poder exterior, ha recorrido diversas etapas, y ha sido fundamental la creación en 1956 de la figura del Observador de los *Länder*, una especie de comisariado permanente cerca de las Comunidades designado por la Conferencia de Ministros de Economía; la exigencia de información al Bundes-

---

<sup>10 bis</sup>. En fase de corrección de pruebas, se ha dictado la Ley 86/1989, de 9 de marzo, sobre Normas Generales sobre participación en el proceso comunitario y ejecución de las obligaciones comunitarias (modifica el DPR 616/1977 y la Ley 400/1988, así como 183/1987, todas ellas referidas a temas comunitarios), todas ellas en Italia.

<sup>11</sup>. Vid. nota 7.

rat sobre las actividades de las Comunidades Europeas (prevista en el art. 2.º de la Ley de Ratificación de los Tratados de Roma) y los llamados Acuerdos de Lindau en cuya virtud los *Länder* están informados preceptivamente sobre todos los asuntos que afecten a sus competencias en materia de relaciones internacionales y además se constituye un órgano permanente de representación de los *Länder* cerca del Ministerio de Asuntos Exteriores y demás órganos federales, exigiéndose además el consentimiento de los *Länder*, especialmente si se trata de Convenios culturales que afecten a sus respectivas competencias.

En 1979, se produjo además un acuerdo informal entre el Canciller Federal y el Presidente de la Conferencia de Ministros Presidentes, en cuya virtud y sin abdicar de sus respectivas posiciones jurídicas se garantiza que el Bund informará con antelación suficiente a los *Länder* sobre todos los temas que afecten a sus competencias como consecuencia de la integración europea, se garantiza también la participación del Observador de la delegación alemana y se afirma su mutua y recíproca lealtad. Este procedimiento ha sido confirmado a propósito de la ratificación del Acta Única Europea.

En definitiva, se trata de asegurar un sistema fluido y poco conflictivo que es en definitiva proyección en este terreno de la fórmula del Federalismo cooperativo intentando comportarse como un miembro leal de la comunidad sin lesionar, al menos en la medida de lo posible, las competencias de los *Länder*.<sup>11bis</sup>

## 5. El tema en la Constitución y en los Estatutos

Veamos el tema por lo que se refiere a nuestro país.

La técnica de la Constitución, reflejada en el art. 149.1.3, que considera que las «relaciones exteriores», de las que formarían parte las relaciones con la CEE, son una materia perfectamente diferenciable de las demás y sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva, es una concepción tributaria de nuestro propio constitucionalismo y de la idea que sobre el concepto «relaciones exteriores» ofreció la doctrina y práctica del siglo XIX que, apenas sin solución de continuidad, se ha proyectado también sobre nosotros.<sup>12</sup>

Hasta la Constitución de la II República, ninguna de nuestras Constituciones se había planteado —no hubiera podido hacerlo tampoco— la posibilidad, siquiera otorgada en términos elementales y mínimos, de que Entidades Territoriales inferiores al Estado pudieran establecer o proyectar una acción exterior, sino que el poder exterior se fundamenta en que el Estado y sólo él, a través del Rey, se relaciona externamente. Ni siquiera el proyecto de Constitución Federal de 1873, pese a reconocer la existencia de Estados Autónomos, otorga a los mismos participación alguna en el ejercicio de la acción exterior a la que considera como una competencia exclusiva de la Federación y a la que trata como una materia más de ésta junto a Correos y Ferrocarriles.

11 bis. R. Morawitz, «La colaboración entre el Estado y los Entes Autonómicos Territoriales en la Comunidad Europea».

12. M. Herrero de Miñón, «En torno al artículo 14 de la Ley de Cortes» (Contribución al estudio del poder exterior), en *Boletín de Información de Ciencia Política*, núm. 8. J. Rodríguez-Zapata, *Constitución, Tratados internacionales y sistema de fuentes del Derecho*. Bolonia, 1976.

La Constitución republicana de 1931, de clara vocación internacionalista y autonomista, también señala en su art. 14: «Son de exclusiva competencia del Estado español la legislación y ejecución directa de las materias siguientes: Representación Diplomática y Consular y, en general la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de Paz; Régimen de Colonias y Protectorado y toda clase de relaciones internacionales».

Por otro lado, los Estatutos catalán y vasco reconocían que esta «materia» corresponde al Estado, lo que se traduce en una alta inspección de éste sobre la ejecución por las Autoridades Regionales de los Tratados y Convenios en tema de sus competencias con una intervención sustitutiva del Gobierno en caso de incumplimiento. Pero de otro lado no se admite participación alguna de estas regiones autónomas en el ejercicio de Poder Exterior, llegando al extremo de negar inclusive la participación de las regiones autónomas en exposiciones y congresos, lo que hoy suele entenderse que es simplemente una actividad de promoción no específicamente incardinada dentro del estricto concepto de «relaciones internacionales».

Como se puede deducir, la Constitución de la República, pese a suponer una ruptura de la línea anterior, era bastante tímida en lo que se refiere a la participación de las regiones en la acción exterior del Estado.

Lo cual explica en parte las dificultades actuales, ya que, faltos de toda tradición, y con una notable indefinición en nuestro Texto Fundamental en todo lo que se refiere al sistema autonómico, las contradicciones, perplejidades y posturas opuestas encuentran abonado su campo de cultivo.

El primer borrador del texto constitucional —anteproyecto de 5 de enero de 1978— establecía en el art. 138.3 que eran de la exclusiva competencia del Estado las siguientes materias: «las relaciones internacionales, la representación diplomática consular y en general en el exterior, la celebración de Tratados y la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los mismos».

A juicio de un cierto sector doctrinal, dicho texto habría sustituido con ventaja al actual art. 149.1.3, al referirse únicamente al conjunto de actividades que por su propia esencia constituye una manifestación directa e inmediata del poder soberano del Estado, pero que sin embargo permitiría reconocer constitucionalmente la competencia de las Comunidades autónomas en otras muchas actividades de carácter exterior.<sup>13</sup>

Por su lado, el grupo vasco defendía la inclusión de una enmienda al entonces art. 141 en la que se proponía que la adscripción de las «relaciones internacionales» correspondiera al Estado, pero «sin perjuicio de que, en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los Territorios Autónomos, éstos puedan concretar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado». Sin embargo, no prosperó esa enmienda, como tampoco fue aceptada la sostenida por el Señor Barrera que proponía «cuando en un Tratado se afecte a las condiciones particulares de una Comunidad autónoma, el órgano ejecutivo de ésta deberá ser previamente oído por el Gobierno», afirmándose por los representantes de UCD que el lugar propio para que las Comunidades autónomas participen en el ejercicio del poder exterior del Estado es, justamente, el Senado como Cámara que es de representación territorial, lo que ha tenido cierto eco en la doctrina del Tribunal Constitucional.<sup>14</sup>

13. G. Jauregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*. Oñati, 1986, p. 22.

14. Vid. la edición de *Trabajos parlamentarios a cargo de F. Sainz Moreno*, pp. 692 y ss.

No hace falta insistir, sin embargo, en las críticas que el Senado ha sufrido —y sufrirá— desde el punto de vista de las Comunidades autónomas, ya que justamente dista mucho de constituir una genuina Cámara Territorial, y pretender, por tanto, que es ahí precisamente donde las Comunidades autónomas pueden manifestar su voluntad política en orden a la participación en el poder exterior es difícilmente sostenible.<sup>15</sup>

Es así como se concluye en la actual redacción del art. 149.1.3, que de manera un tanto lapidaria señala: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Relaciones Internacionales».

La práctica totalidad de la doctrina española critica la redacción de este precepto, por entender que en su laconismo no resuelve los problemas que ésta temática plantea, ya que ha partido de una concepción de las relaciones internacionales como si de una materia más se tratase y que en el reparto competencial ha correspondido al Estado.<sup>15bis</sup>

Sin embargo, no basta que exista cualquier punto de conexión con el extranjero para que se concluya que se ha producido el ejercicio de una potestad pública superior que implique una función de soberanía atribuible sólo al Estado. De lo que se trata es de impedir que se formulen políticas autonómicas completas que tengan como voluntad expresar sus decisiones en el ámbito exterior, vinculando representativamente competencias y poderes de naturaleza pública que se interfieran con la acción exterior de los poderes públicos del Estado cuando éste actúa como sujeto de Derecho Internacional.

Dejemos ya constancia de que bajo la rúbrica «relaciones internacionales» no cabe entender que exista una materia que en cuanto haga su aparición —y lo haga por rozar siquiera cualquier elemento de extranjería— subvierta todo el orden constitucional de competencias. Si así fuese sobraría prácticamente toda la distribución de competencias, ya que no hay materia que en acto o en potencia no pueda proyectarse sobre el exterior, como lo demuestra en la práctica el hecho de que los distintos Departamentos Ministeriales dispongan en muchas ocasiones de su propio servicio exterior.

Por su parte, los distintos Estatutos de Autonomía se han acercado con una óptica que no resulta exactamente igual entre ellos al tema de la ejecución autonómica de los Tratados Internacionales, atisbando sólo en cierta medida la participación de las Comunidades autónomas en el poder exterior.<sup>16</sup>

Hay dos tipos de derechos generalmente reconocidos en los Estatutos; el derecho de petición y el derecho de información.

### 1. *El derecho de petición*

Por una parte existe generalmente reconocido el derecho de petición al Gobierno para que proceda a celebrar Tratados Internacionales, posibilidad ésta reconocida con

---

15. S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol II, pp. 29 y ss. A. Jiménez-Blanco, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los Entes territoriales*, Madrid, p. 89. E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles, E. Alberti, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1986, pp. 441 y ss.

15 bis. G. Jauregui, *op. cit.*, p. 23. A. Remiro Bretons, *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas*, p. 361. A. Mangas, *El Derecho comunitario europeo...*, p. 221.

16. Vid. en general I. Lasagabaster Herraste, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati, 1986.

distinta intensidad y variantes en los diferentes Estatutos, si bien, a mi juicio, es posible extenderla en términos homogéneos, puesto que se trata de un mero derecho de petición del que no se deriva el deber del Estado de celebrar dicho Tratado en ningún caso, puesto que si así fuese sí que se afectaría al núcleo fuerte de las competencias del Estado, al mismo tiempo que se demuestra que no es posible entenderlo de otro modo, puesto que evidentemente todo Acuerdo supondría la necesidad de dos partes que pacten, lo cual no es imaginable que sea concebible como un derecho auténtico por parte de los Estatutos. Cuando en algunos Estatutos así se precisa, ese derecho de petición es simplemente una función estatutaria de orientación política permanente en cuya virtud se establece el deber de esa Comunidad autónoma de ejercitar su petición al Estado, pero en modo alguno puede ser entendido como una prohibición a los demás de que también puedan solicitar al Estado la celebración de un determinado Tratado.

## 2. *El derecho de información*

De otro lado, diseminado a lo largo de los distintos Estatutos aparece el deber del Estado de informar a las distintas Comunidades autónomas sobre la celebración de Tratados que afecten a sus competencias, lo cual, al ser un derecho que se agota en la obtención de dicha información sin que ello suponga ampliación material alguna, y puesto que todo Tratado se suscribe para ser aplicado, parece evidente que no cabe propiciar una aplicación fragmentaria de dichos Convenios o Tratados. Hay una exigencia implícita en las potencialidades de todo Estatuto de obtener información sobre las materias que afecten a la respectiva Comunidad autónoma. Por ello, a mi juicio, cabe extender este derecho de información a todas las Comunidades pese a que no se haya tomado en consideración en algunos Estatutos.

Con tales instrumentos normativos el Tribunal Constitucional ha operado señalando, al menos hasta ahora, que las relaciones internacionales sí que constituyen una materia aislable de las demás, que además como tal materia corresponde al Estado de forma exclusiva y que el verdadero lugar de participación de las Comunidades autónomas en el ejercicio del poder exterior del Estado se encuentra en el Senado, cerrando este estricto panorama la idea de que existe además un monopolio estatal de interpretación sobre los Tratados, de manera que las obligaciones internacionales del Estado suponen claramente un límite a las competencias autonómicas<sup>16bis</sup>.

Se trata, por tanto, de un concepto clásico de las relaciones internacionales que prácticamente engloba dentro del mismo cualquier actividad que tenga algún punto de conexión, aun lejano, con cualquier elemento de extranjería.

## 6. La fase ascendente

A partir de tales datos hemos de plantearnos si cabe que las Comunidades autónomas puedan en alguna medida influir en el proceso de toma de decisiones cerca de la Comunidad Europea y si, además, pueden tener algún tipo de representación o de oficina abierta en Bruselas. Tal es el tema de la llamada «fase ascendente» por la doctrina.

---

16 bis. En fase de corrección de pruebas, el Tribunal Constitucional ha dictado su Sentencia 252/1988, en la que matiza su posición anterior.

Cuando el Estado negocia en las Comunidades Europeas y determina su voluntad en el proceso de creación de Reglamentos y Directivas en el Consejo, ¿puede hacerlo de manera independiente de las Comunidades autónomas? ¿Cabe que éstas manifiesten previamente su voluntad ante el Estado? ¿Puede admitirse que se integren orgánicamente en el seno de la delegación española?

A mi juicio, las respuestas a estas preguntas pueden admitir jurídicamente diversas soluciones, en principio igualmente lícitas desde la perspectiva constitucional.

Cabe, en efecto, que, reclamándose de manera rígida a la estricta dicción del art. 149.1.3 de la Constitución, el Estado decidiera hacer total abstracción de las Comunidades autónomas y tomar en solitario la decisión que estime pertinente en el seno de las Comunidades Europeas, fijando su postura, por tanto, sin oír siquiera a las Comunidades autónomas.

Ahora bien, este camino, que en gran medida es el que se ha seguido hasta ahora, es el mejor medio de asegurar que el derecho europeo va a constituirse en una fuente permanente de conflictos entre el Estado y las Comunidades autónomas, como por demás se demuestra si reparamos en que, en el corto espacio de vida del derecho comunitario en relación a nuestro país, ya se han producido numerosos conflictos de competencias aún no resueltos ante el Tribunal Constitucional.

De seguirse esta vía, no sólo se va a tensionar enormemente el ya de por sí complicado sistema de relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas, sino que además puede suceder que el derecho comunitario corra el riesgo de ser aplicado de forma desigual en las distintas Comunidades autónomas, ya que, si todo Reglamento o Directiva nace para ser aplicado, es evidente que no será igual la actitud de una Comunidad autónoma si en alguna medida ha podido participar en la génesis de las mismas, que si se les impone sin su conocimiento previo.

Cabe, por tanto, ofrecer otra respuesta más acorde con el llamado Regionalismo Cooperativo y que permitirá que el Estado y las Comunidades autónomas obtengan puntos de encuentro y no de conflicto a propósito del Derecho Europeo,<sup>17</sup> entendiendo en concreto que la respuesta a este difícil tema pasa por asegurar la participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder del exterior del Estado.

La fórmula más adecuada para asegurar tal participación es posiblemente la del Convenio entre el Estado y las Comunidades autónomas, lo que exige en principio asegurar una previa autocoordinación de las distintas Comunidades autónomas entre sí.<sup>18</sup>

Se trata de abundar en la posibilidad abierta en los Estatutos de lograr plataformas organizativas de las distintas Comunidades autónomas en las que podría llegarse a resultados unitarios sobre los diferentes temas que plantea el derecho europeo, lo cual además servirá para vertebrar un sistema autonómico horizontal abandonando la actual técnica de discusión bilateral con el Estado —que conoce muy pocas excepciones—, en la que se acentúa sólo lo que puede haber de diferencia entre cada una de las distintas Comunidades autónomas, sin propiciar actitudes en las que manteniendo

17. E. Alberti, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid, 1987, pp. 343 y ss. A. Jiménez-Blanco: *Las relaciones de funcionamiento...* pp. 245 y ss. P. Santolaya Machetzi, *Descentralización y cooperación*, pp. 299 y ss.

18. A. Menéndez-Rexach, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*. Madrid, 1982. Escuin Palop. «Algunos problemas jurídicos de los convenios de cooperación entre las Comunidades Autónomas», en REDA núm. 35, pp. 614 y ss. A. Pérez Moreno, *Los convenios internacionales*. Sevilla, 1980, p. 194.

cada una su propia personalidad, se logren ciertos resultados homogéneos y sobre todo una actitud y un talante de cooperación del que sólo se pueden obtener ventajas.

Tal tipo de órganos podrían, por tanto, preparar un Convenio —del que se conocen varias versiones, a bien que siempre propiciadas por el Estado como interlocutor único con cada Comunidad autónoma en una relación bilateral— sobre la participación de las Comunidades autónomas en el ejercicio del poder exterior, en este caso comunitario, del Estado. Con lo cual entraríamos en una fase de coordinación vertical en la que no se trataría de imponer una actitud rígida al Estado, puesto que no se trata de discutir las potestades públicas superiores de éste, sino de asegurar un *modus participationis* perfectamente constitucional, toda vez que, de un lado habría consentimiento por parte del Estado y, de otro lado, éste quedaría en libertad de negociar con los demás socios comunitarios, puesto que, naturalmente, el Estado no podría quedar vinculado por mandato imperativo ante las Comunidades Europeas —ya que ello imposibilitaría totalmente el funcionamiento de dicha Comunidad y sería discutiblemente constitucional por lesionar —ahora sí— el núcleo fuerte de las competencias del Estado. Más simplemente, el Estado estaría obligado por exigencias de la coordinación a defender la postura concertada con un órgano como el propuesto y, en su caso, a informar del porqué de una postura distinta de la convenida.

En cuanto a la posibilidad de la apertura de oficinas de las Comunidades autónomas en Bruselas, cabe a mi juicio mientras tengan carácter meramente informativo, esto es, se limiten a conocer de cerca las políticas de la Comunidad Europea. Ahora bien, si tales oficinas pretenden ofrecer la información recibida a los distintos ciudadanos, esto es, si ofrecen servicios al público, deben estar abiertas a todos los ciudadanos españoles y no sólo a los de su respectiva Comunidad autónoma, porque si no, estarían ejercitando un cierto *ius legationis*, una suerte de representación consular, que sí afectaría al núcleo fuerte de las relaciones del Estado en las relaciones internacionales.

En cuanto a la vía de la delegación *ex art.* 150.2, como medio de participación, hay que destacar que puede ser útil para un caso concreto, pero no parece que sea, sin embargo, la vía ordinaria a seguir en el caso del derecho europeo, ya que no estaría fácilmente dispuesta la Comunidad Europea a negociar con diversas Comunidades autónomas. Además de que no sería fácilmente viable internamente, puesto que, o bien tendría que generalizarse el mecanismo a todas las Comunidades autónomas o, por el contrario, podrían surgir problemas de igualdad en la participación, con la consecuente fricción constitucional desde la perspectiva del trato igualitario por el Estado a las distintas Comunidades autónomas.<sup>19</sup>

Es pues la fórmula del regionalismo cooperativo la que permite a mi juicio fundar un cierto optimismo en orden a solventar el problemático tema de la participación de las Comunidades autónomas en el ejercicio del poder comunitario.

## 7. La fase descendente

Veamos en segundo término la fase descendente, esto es, el aspecto referido a la ejecución autonómica de la legislación comunitaria.

19. Vid. nota 15.

Y debemos empezar por recordar la cláusula de responsabilidad internacional del Estado, auténtico fundamento y justificación de las potestades de éste, puesto que es el único sujeto responsable ante las Comunidades, por lo cual hará su aparición el principio general a cuyo tenor «donde hay responsabilidad hay competencia».

Por otro lado, internamente pueden hacer su aparición apoyando esta línea los poderes implícitos del Estado que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido cuando lo exige un interés supracomunitario o está en juego la propia unidad y coherencia del sistema, así en la sentencia 20-II-1986 sobre reconversión industrial y 10-VII-1986 sobre ayuda a jóvenes agricultores.

Lo que se trata es de afirmar que el compromiso europeo del Estado puede llevarse a cabo, que la palabra internacional del Estado español ante los demás socios comunitarios puede cumplirse de manera eficaz y real. Dicho de otro modo, cualquier teorización que se haga sobre las potestades autonómicas de ejecución ha de ser plenamente consciente de que el Estado tendrá siempre medios para hacer aceptar y cumplir sus compromisos comunitarios, recordando que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, recogido por el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sentencia de 2 de febrero de 1982, «una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado».

Por eso, la cláusula de responsabilidad ha de traducirse a la postre en un conjunto de poderes que tengan como finalidad llevar a la práctica el compromiso comunitario adoptado.

Hay que comenzar por destacar que, en el caso de los Reglamentos, esta fuente comunitaria, reclamándose a las características ampliamente destacadas con anterioridad, pasa a cumplirse directa e inmediatamente por los órganos de cada Comunidad autónoma.

Por el contrario, y ateniéndonos a lo expresado, las Directivas comunitarias exigen una norma estatal intermedia que precise la fecha de comienzo de sus efectos y cuantas medidas sean necesarias para cumplirla debidamente, sin perjuicio de su ulterior desarrollo por las Comunidades autónomas.

Hay que recordar que, desde la perspectiva del Derecho comunitario, es el Estado el único sujeto destinatario de esta normativa y, de otra parte, la Directiva como tal no puede aplicarse, ya que, aunque existen Directivas muy detalladas siempre le faltarán una serie de elementos, entre otros y no de menor importancia la fecha de entrada en vigor.

Además, debemos decir que la práctica de las Directivas detalladas, al menos en la pureza de la teoría, es difícilmente justificable, además de que no siempre las Directivas son detalladas.

A diferencia pues de los Reglamentos —y sin perjuicio de que en éstos opere también la cláusula de garantía en favor del Estado según luego señalaremos—, las Comunidades autónomas han de esperar necesariamente a que el Estado disponga que tal Directiva entre en vigor mediante la correspondiente Ley o Reglamento.

Si el Estado incumple y no dicta la correspondiente normativa, no cabe que las Comunidades autónomas conecten directamente con la Directiva Comunitaria para así aplicarla dentro de su propio ámbito territorial. Tal fue en Italia la propuesta de la Comisión Giannini, en la que se permitía que las regiones, tras un requerimiento previo al Estado, pudieran aplicar las Directivas incumplidas por Italia. Sin embargo,

no prosperó tal propuesta, que, por el contrario, fue firmemente rechazada por el Gobierno de Roma porque, se señalaba, ello implicaría el desconocer el significado del art. 189 del Tratado, al mismo tiempo que podría suponer una aplicación fragmentaria y multiforme de las Directivas, más allá de la razonable dosis de heterogeneidad admisible.

En último extremo podría dejar inerte al Estado italiano frente a las políticas de otros Estados miembros que podrían presionar sobre regiones concretas para así conseguir forzar la voluntad del Estado italiano, al mismo tiempo que otros Estados podrían estar interesados inclusive en cumplir tardíamente aun arrastrando una posible condena del Tribunal, pero garantizándose unas posturas más fuertes y seguras frente al Estado Italiano.

Tales motivos son, en mi opinión, perfectamente trasladables a nuestras Comunidades Autónomas, por lo que entiendo que, aun en caso de retraso injustificado o incluso de incumplimiento frontal de una Directiva por el Estado español, no pueden tales Comunidades autónomas aplicar dicha Directiva.

Quien incumple en su caso es el Estado en su totalidad, que es, repitámoslo una vez más, único sujeto responsable ante las Comunidades Europeas y que por ende ha de disponer de cuantos mecanismos sean necesarios para cumplir y hacer cumplir la normativa comunitaria.

Pasamos por tanto al examen de tales poderes del Estado.

## 8. Los medios estatales

Se ha dicho por un cierto sector de doctrina que la única vía en cuya virtud podría ponerse en marcha el dispositivo coaccionador del Estado, sustitutivo incluso de las Comunidades autónomas, en caso de incumplimiento, habría de ser el previsto en el art. 155 de la Constitución. Pese al notable esfuerzo de desdramatización hecho por la doctrina, así García de Enterría, a mi juicio esta vía tiene un triple inconveniente si se pretende que sea el camino ordinario para asegurar los poderes del Estado en orden a la garantía de la ejecución de la legislación comunitaria cuando su actualización incumbe a las Comunidades autónomas: *a)* Que sigue siendo una vía extraordinaria y de complicada utilización; *b)* Que el incumplimiento ha de ser grave; y *c)* Que es un dispositivo muy complejo de poner en marcha con frecuencia, de manera que una vez utilizado no parece fácil su uso repetido, y hay que recordar que la normativa comunitaria se produce a diario, por lo que son constantes los riesgos de incumplimiento. Además, como destaca sagazmente Muñoz Machado, cuando se pone en marcha esta técnica resulta que ya se debe haber cumplido por lo que se trata de un remedio *ex post facto*, pero no es una técnica que garantice preventivamente que, en efecto, se cumplirá tal normativa.<sup>20</sup>

Tampoco es a mi juicio garantía bastante la ofrecida por la técnica armonizadora.<sup>21</sup>

20. Vid. S. Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 108. E. Aja y otros, *op. cit.*, pp. 132 y ss. Sobre este precepto es fundamental la aportación de E. García de Enterría, que puede consultarse dentro de su obra *Estudios sobre autonomías territoriales*, pp. 257 y ss. Vid. las interesantes consideraciones de J. García Torres, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», en *Organización Territorial del Estado*, vol. II, 1984, pp. 1206 y ss.

21. J. Leguina Villa, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1984, pp. 105 y ss.

Cierto que la sentencia de 5 de agosto de 1983 no impidió la posibilidad de una armonización preventiva y que en casos extraordinarios habrá que recurrir a esta técnica, supuesto un alto grado de resistencia por parte de alguna Comunidad autónoma, si bien, en lo normal, tendrá ocasión de aplicarse para dar efectividad al Derecho Europeo en caso de disparidad notable entre las Comunidades autónomas en la ejecución del derecho comunitario.

Pero tampoco es una técnica de la que se pueda disponer ordinariamente con ocasión de cualquier tipo de incumplimiento por alguna Comunidad autónoma. Sólo cabe una aplicación selectiva y puntual de esta técnica para casos de auténtica discrepancia que ponga en peligro la exigencia de una aplicación uniforme y reconocible del derecho europeo.

Es así como en mi opinión hay que llegar a analizar directamente la fórmula del art. 93 de la Constitución en combinación con el 149.1.3 que permita asegurar al Estado todos los poderes necesarios para dar debido cumplimiento a las exigencias del derecho europeo.

Así se atribuye al Estado la garantía del cumplimiento, lo que supone atribuir al Estado las potestades justas para que tal cumplimiento tenga lugar, esto es, que atribuye de por sí un título específico de competencias al Estado que configuran necesariamente un conjunto de poderes que aseguren que las obligaciones del Derecho Europeo serán llevadas a cabo sea cual sea la actitud de una Comunidad autónoma. Toda garantía lleva implícita la posibilidad de su posible ejecución. No habría garantía alguna si ésta quedara remitida a la mera advertencia. No se trata de afirmar que de la garantía del cumplimiento se derive sin más que corresponde al órgano garante la ejecución también, última forma de garantía en que la identidad entre garante y garantizado no cabe duda de que consigue, valga la insistencia, garantizar el resultado.

Más sencillamente, la cláusula de garantía aparece en mi criterio como un cuarto supuesto a los otros tres ya sistematizados por García de Enterría en los que en su caso se retienen, llegado el caso, competencias estatales e incluso ejecutivas que aseguren, en nuestro caso, el efectivo cumplimiento del derecho comunitario aun cuando éste se proyecte sobre exclusivas competencias autonómicas, si las regiones incumplen con el mismo.<sup>22</sup>

Recordemos los otros tres supuestos admitidos por el Tribunal Constitucional: *a*) cuando la ejecución tenga carácter supraterritorial, *b*) por razones de urgencia y *c*) cuando sea imprescindible ejecutar por el Estado su legislación básica.

Pues bien, a mi juicio no es dudoso que la garantía del art. 93 de la Constitución otorga los poderes necesarios para justificar todos y cualesquiera mecanismos que el Estado tenga a bien poner en marcha tanto si se trata de un incumplimiento ejecutivo o incluso de carácter normativo.

Sobraría entera la garantía del cumplimiento si ésta no fuese precisamente eso, una garantía, lo que por demás está en plena consonancia con las exigencias del propio derecho comunitario y en todos los supuestos se asegura en los diferentes países que se llevará efectivamente a cabo.

Finalmente, hemos de decir que hemos querido construir nuestra tesis con la mira puesta en ofrecer unas técnicas que permitan articular los ordenamientos europeo,

22. E. García de Enterría, *op. ult. cit.*, pp. 257 y ss.

estatal y autonómico, a fin de asegurar que España pueda aspirar a comportarse como un miembro leal y eficaz de la Comunidad Europea sin merma de sus opciones constitucionales.

Sólo un gran movimiento de cooperación entre nuestras Comunidades autónomas y de lealtad entre éstas y el Estado podrá salvaguardar y adaptar a los días venideros su autonomía política, puesto que la progresiva integración europea exige una transformación en profundidad de la autonomía regional, como igualmente ha transformado a la vieja soberanía estatal.