

ESPANYA COM A MEMBRE DE LA COMUNITAT EUROPEA I ELS SEUS EFECTES SOBRE LES COMUNITATS AUTÒNOMES*

Alegria Borràs

Catedràtica de Dret internacional privat
de la Universitat de Barcelona

I. Introducció

Deia lord Denning que «*the treaty is like an incoming tide*»¹ i, de fet, una ampliació de la Comunitat significa un repte econòmic i jurídic tant per a la Comunitat Europea com per a l'Estat que hi entra i s'ha d'enfrontar a la «gran marea» que significa la incorporació al nou medi jurídic.

L'ampliació de la Comunitat significa, en primer lloc, un repte per a la mateixa Comunitat, ja que abans de l'adhesió ha de prendre en consideració les condicions del nou Estat per negociar les peculiaritats que són significatives en la seva incorporació, tenint sempre en compte les característiques del dret comunitari. Però especialment després de l'adhesió (i malgrat els períodes transitoris en matèries concretes) la Comunitat es veu afectada ja que el nou Estat membre participa des del primer moment a la vida comunitària. D'aquesta manera, des de la seva incorporació l'1 de gener de 1986 Espanya participa tant en el procés decisorí comunitari (Comissió i Consell, la presidència del qual ha correspost a Espanya durant el primer semestre de 1989), com en el procés de control judicial i polític, a través del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees i del Parlament europeu.

Evidentment, però, el repte més important es produeix per al nou Estat membre que s'ha d'adaptar a les exigències de la integració. Si, com diu Isaac,² pensem en el caràcter «funcional» i realista del plantejament de Schuman en el sentit que la col·laboració ha d'anar incessantment en augment, primer en l'àmbit econòmic i finalment en l'àmbit polític, és indubtable que els avenços produïts des del moment de la creació de les Comunitats ha d'afectar l'Estat que s'hi incorpora (en concret, Espanya s'hi ha integrat quan ja s'havien complert els 25 anys dels tractats de Roma creadors de la CEE i la CEEA, i més de trenta del tractat de París creador de la CECA).

Així, doncs, tot i una decidida voluntat europea, cal tenir en compte les dificultats d'una incorporació a una Comunitat Europea cada vegada més integrada i que gairebé simultàniament amb l'ingrés d'Espanya va donar l'important pas que significa l'Acta Única Europea.

* Text de la ponència presentada a la Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, el 19 de març de 1990 i publicada, en alemany, a Merten, D. (ed.): *Föderalismus und Europäische Gemeinschaften — in besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit. Kultur und Bildung*, Schriften zum Europäischen Recht, Band 2, Berlín, 1990, pág. 47-62.

1. Bulmer v. Bollinger, 1974.

2. Isaac, G., *Droit communautaire général*, 2ª ed., París, 1989.

II. La Constitució espanyola de 1978, els estatuts d'autonomia i la integració d'Espanya a les Comunitats Europees

1. *Les disposicions de la Constitució espanyola de 1978*

Ja en el moment de l'elaboració de la Constitució espanyola de 1978 s'hi va introduir una disposició específica destinada a facilitar la nostra integració a les Comunitats Europees, l'art. 93, que textualment diu:

«Mitjançant una llei orgànica es podrà autoritzar la celebració de tractats pels quals s'atribueix a una organització o a una institució internacional l'exercici de competències derivades de la Constitució. La garantia del compliment d'aquests tractats i de les resolucions emanades dels organismes internacionals o supranacionals titulars de la cessió correspon, segons els casos, a les Corts Generals o al Govern.»

Aquesta disposició, situada al capítol dedicat als tractats internacionals, s'ha de posar en relació amb la que conté l'art. 149.1.3 de la mateixa Constitució, que estableix la competència exclusiva de l'Estat en matèria de «relacions internacionals».

L'exigència de llei orgànica es va reflectir, primer, en la Llei orgànica 10/1985, de 2 d'agost, per a la nostra incorporació a la Comunitat Europea, i després a la Llei orgànica 4/1986, de 26 de novembre, autoritzant la ratificació de l'Acta Única Europea. L'entrada en vigor de l'Acta Única Europea va significar un nou impuls per als objectius perseguits per la Comunitat Europea. Però per a un Estat que s'hi acaba d'incorporar (encara que de manera expressa es digui al seu article 28 que no afecta als períodes transitoris d'Espanya i Portugal) significa un nou repte, un nou esforç, ja que la Comunitat ha avançat molt més en aquests últims temps que en tots els anys de la seva existència.

No correspon examinar aquí el contingut de l'art. 93 de la Constitució espanyola, però cal subratllar que, si bé va ser pensat per articular el nostre ingrés a les Comunitats Europees, és, però, l'única disposició que conté el nostre text fonamental sobre aquesta matèria, i per tant és un punt de referència obligat per analitzar qualsevol aspecte que tingui relació amb la nostra presència a les Comunitats Europees i pel que fa a l'Estat com a les comunitats autònomes en què s'articula Espanya. Això és especialment interessant si tenim en compte que les institucions comunitàries exerceixen una sèrie de competències a través de normes de dret derivat i que aquestes produeixen, en determinats casos, un efecte directe ja que es regeixen pel principi de primacia del dret comunitari.

En relació amb els tractats constitutius i l'Acta Única Europea, no ofereix cap mena de dubte, des del punt de vista constitucional espanyol, el seu caràcter obligatori, ja que segons l'art. 96 els tractats passen a integrar-se en l'ordenament espanyol a partir de la seva publicació íntegra en el Butlletí Oficial de l'Estat. La qüestió és diferent, però, en relació amb el dret derivat, ja que la Constitució no té cap norma que faci referència a la recepció interna de les resolucions dels organismes internacionals. A més, la publicació dels actes de dret derivat (aplicant analògicament l'article 96) resulta incompatible, de manera general, amb la naturalesa autònoma del dret comunitari que, tal com ha expressat diverses vegades el Tribu-

3. Com a la sentència de 4 de gener de 1959, assumpte 1/1958, Stock, o a la sentència de 17 de desembre de 1970, assumpte 11/1970, Internationales Handelsgesellschaft.

nal de Justícia,³ no s'han de publicar als diaris oficials dels Estats membres per desplegar-ne els efectes. En conseqüència, l'art. 93 de la Constitució constitueix l'única via per justificar l'efecte directe dels actes jurídics comunitaris en el nostre ordenament.

Pel que fa a la primacia del dret comunitari, clarament establerta pel Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, s'ha d'articular a l'ordenament espanyol a través de les disposicions generals que, en matèria de tractats internacionals, estableixen els arts. 95⁴ i 96.⁵

2. Els estatuts d'autonomia

L'anomenat Estat de les Autonomies que s'estructura a partir de la Constitució de 1978 afegeix un element més de complexitat a la integració comunitària en si difícil. Tanmateix, no va ser objecte d'una atenció especial durant el període de les negociacions ni per part del Govern central ni de les mateixes comunitats autònomes, quan, de fet, la integració europea incideix en la teoria clàssica del monopoli que té l'Estat de la representació exterior, ja que hi ha activitats de diversa mena en l'àmbit comunitari que han de ser desenvolupades per les subdivisions territorials.

El fenomen peculiar que les comunitats autònomes signifiquen no deixa de tenir alguns paral·lelismes amb les peculiaritats i subdivisions existents en altres estats de la Comunitat i, especialment, en els casos més rellevants com són els d'Alemanya i Itàlia. Són aquests casos els que han de servir del punt de partida per judicar la situació espanyola des del punt de vista de la integració comunitària, si bé cal tenir sempre presents, al meu parer, dos elements essencials des de punt de vista comunitari: a) Les característiques del dret comunitari europeu i, essencialment, la primacia que té i el seu efecte directe i b) La consideració que el responsable per incompliment davant la Comunitat, per la via del recurs previst a l'art. 169 del TCEE, és l'Estat; en aquest sentit, es poden trobar antecedents de tova mena en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, que posen de manifest que cap distribució interna de competències no té valor des del punt de vista comunitari i que, per tant, és l'Estat el responsable de l'incompliment.⁶

Les disposicions contingudes als estatuts d'autonomia referents a aquest tema són, de fet, mínimes. Així, per centrar-me en l'estatut d'autonomia de la meua comunitat

4. L'article 95 disposa:

«1. La celebració d'un tractat internacional que contingui estipulacions contràries a la Constitució exigirà la revisió constitucional prèvia.

2. El Govern o qualsevol de les Cambres pot requerir el Tribunal Constitucional perquè declari si aquesta contradicció existeix o no.»

5. L'article 96 disposa:

«1. Els tractats internacionals celebrats vàlidament formaran part de l'ordenament intern una vegada hagin estat publicats oficialment a Espanya. Les seves disposicions només podran ser derogades, modificades o suspeses en la forma prevista en els mateixos tractats o d'acord amb les normes generals del dret internacional.

2. Per denunciar els tractats i els convenis internacionals es farà servir el mateix procediment previst per aprovar-los en l'article 94.

6. Entre l'abundant jurisprudència, és significativa la sentència de 1982, en l'assumpte *Comissió v. Bèlgica* i més recentment, en l'assumpte també *Comissió c. Bèlgica*, 360/88, sentència de 16 de novembre de 1989.

autònoma, Catalunya, només disposa de dues normes que poden servir de base a aquesta qüestió. Són, concretament, els apartats 3 i 5 de l'art. 27.

Diu l'art. 27 apartat 3:

«La Generalitat de Catalunya adoptarà les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i convenis internacionals en allò que afectin les matèries atribuïdes a la seva competència, segons el present Estatut.»

I l'apartat 5 diu:

«La Generalitat serà informada, en l'elaboració dels tractats i convenis, així com dels projectes de legislació duanera, en allò que afectin matèries del seu específic interès.»

No proporciona, doncs, cap element addicional sobre el dret comunitari europeu, però no resulta forçat entendre que inclou també el dret comunitari derivat; cal afegir també que es tracta d'una norma que es manté en la línia de les contingudes en altres estatuts d'autonomia.⁷ De fet, aquesta no és l'actitud de tots els estatuts d'autonomia, ja que fins i tot en alguns casos (com ara Galícia, la Rioja o el País Valencià) no hi ha cap norma sobre l'aplicació dels tractats.

Del que es tracta, doncs, és de calibrar la reducció efectiva de competències que suposa la integració a les Comunitats Europees. Al meu entendre, les comunitats autònomes no l'han de valorar negativament excepte si, amb l'excusa d'aquesta integració, l'Estat recupera competències atribuïdes a les comunitats autònomes. El límit, doncs, per a qualsevol comunitat autònoma estarà en el caràcter discriminador o no de la reducció que implica la integració entre l'Estat i les comunitats autònomes. Es tractarà, per tant, de fer compatible el sentit necessàriament unitari de l'acció exterior de l'Estat amb la distribució constitucional de les competències que la Constitució reconeix i garanteix, segons l'art. 2 del nostre text fonamental.

En aquest punt, però, cal destacar: *a)* Que la participació prèvia de les comunitats autònomes en la negociació que va conduir a la integració d'Espanya al Mercat Comú es pot considerar nul·la; *b)* Que en els estatuts d'autonomia no hi ha cap disposició que es refereixi directament a la forma d'incidir en la voluntat comunitària per part de les comunitats autònomes.

III. Espanya a la Comunitat Europea

Un cop completada la integració d'Espanya, amb la seva organització interna peculiar, cal referir-se no solament al tema del desenvolupament legislatiu i a l'execució de la normativa comunitària, sinó a un ventall de qüestions molt més extens, que va des de la participació en la formació de la voluntat de les institucions comunitàries a la participació individualitzada en aquestes institucions.

7. Així, l'article 23.2 de l'Estatut d'Andalusia, l'article 37 de l'Estatut de les Canàries, l'article 20.3 de l'Estatut del País Basc, l'article 12.b de l'Estatut d'Astúries, l'article 33 de l'Estatut de Madrid o l'article 40.2 de l'Estatut d'Aragó que es refereix especialment als «actes normatius de les organitzacions internacionals».

1. La participació en la vida comunitària

Pel que fa a la participació a les institucions, l'aspecte més rellevant des del punt de vista popular ha estat el fet que en les eleccions directes al Parlament europeu (amb motiu de la incorporació el 1989) no prosperés la pretensió que les comunitats autònomes constituïssin una circumscripció electoral. En realitat, es tractava d'una aspiració perfectament possible ja que, de moment, no hi ha un sistema únic a tots els països membres de la Comunitat.⁸ L'únic matís a la circumscripció única el van constituir les llistes diferenciades que si bé d'una banda sembla mitigar parcialment les conseqüències d'aquest sistema, de l'altra confon l'electorat en relació amb els candidats beneficiats pel seu vot.

Pel que fa a la formació de determinats òrgans o institucions, com en l'important Comitè de Representants Permanents (COREPER), no hi ha res que impedeixi que es reconegui una certa participació a les comunitats autònomes. A més, les comunitats autònomes tenen interessos peculiars que aconsellen la seva presència, per exemple, en la gestió dels fons estructurals (Fons Social, FEDER o FEOGA).

Hi ha, però, un fet que no es pot oblidar: existeix una dificultat en la representació de totes i cadascuna de les disset comunitats autònomes, tret que hi hagi un acord que permeti arribar a una opinió unànime entre elles.

En aquest sentit cal dir que el paper que en un moment donat es va voler atribuir a les lleis d'harmonització de l'art. 150.3 de la Constitució, davant les quals la sentència del Tribunal Constitucional en relació amb la pretesa Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autonòmic o LOHAPA (publicada a l'últim com a Llei del Procés Autonòmic de 14 d'octubre de 1983) ha demostrat que no és aquesta la línia d'actuació, almenys en relació amb la integració comunitària europea. Tanmateix, la Sentència de 5 d'agost de 1983 del Tribunal Constitucional diu que «no és contrari a la Constitució que les lleis d'harmonització siguin utilitzades quan en el cas de competències compartides s'aprecii que el sistema de distribució de competències és insuficient per evitar que la diversitat de disposicions normatives de les comunitats autònomes produeixin una desharmonia contra l'interès general de la nació».

Va ser aquest fenomen específic que va provocar la idea d'un conveni entre les comunitats autònomes i el Govern central sobre aquest tema; es va pretendre articular la col·laboració a l'hora d'actuar en les Comunitats Europees, però van fracassar tots els intents (textos de 1985 i 1986). El punt essencial era la creació d'un organisme (les comunitats autònomes s'havien d'encarregar de determinar-ne la denominació, presidència i règim) encarregat de coordinar-se amb l'Estat en els temes comunitaris i en el qual participarien, en peu d'igualtat, les disset comunitats autònomes, amb la pretensió de mantenir postures unitàries davant els temes europeus. A més a més, alguns dels seus membres participarien com a observadors i observadors adjunts en la representació permanent d'Espanya davant les Comunitats Europees, inspirant-se en la figura alemanya del *Länderbeobachter*, en un intent d'evitar el que Remiro Brotons anomena «diplomàcies paral·leles assilvestrades».⁹ La viabilitat de l'esmentat organisme és dubtosa, ja que la proposta no tenia en compte la realitat heterogènia sobre la qual havia d'actuar. D'aquí que sempre es veiés amb escepticisme la viabilitat d'un

8. Al respecte, Elizalde, J., «El régimen electoral del Parlamento Europeo, ¿quiebra en la primacía del derecho comunitario?», *Revista de Instituciones Europeas*, 1989, 3, pàgs. 809-836.

9. Remiro Brotons, A.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984.

conveni d'aquesta naturalesa, sobretot si tenim en compte que el principi de solidaritat no arriba al nivell del principi de la *Bundestreue* o lleialtat que es troba a la base del funcionament del dret alemany.¹⁰ D'altra banda, cal indicar que, al meu parer, és dubtós que el model alemany hagi funcionat, fins al moment present, de manera tan positiva com s'ha pretès assenyalar, ja que, com diu Muñoz Machado,¹¹ fins i tot aquí s'està fent perdre al sistema la seva «essència federal», invocant normalment com a raons de la centralització «les exigències mateixes del funcionament de la Comunitat Europea». De fet, la figura del *Länderbeobachter* ha tingut poc protagonisme fins ara, si bé s'espera una millora de la situació a través de l'articulació de la participació dels Lands en el Bundesrat que resulta de la Llei de ratificació de l'Acta Única Europea.¹² En aquest sentit cal afegir que, a Espanya, el poder del Senat és molt limitat i que no representa respecte a les comunitats autònomes el mateix que el Bundesrat respecte als Lands a la República Federal d'Alemanya. En qualsevol cas, el Senat hauria de ser objecte d'un profund procés de transformació, que articulés la seva participació en la política substancial, perquè el seu paper fos més destacat en la constitució d'una Cambra de les Regions o Comunitats Autònomes.

2. El desenvolupament normatiu

Amb caràcter general, la incorporació tardana a la Comunitat Europea ha significat que el cabal comunitari fos ja molt gran i que exigís, per tant, un esforç superior per integrar-s'hi. Però l'esforç no s'acaba aquí: cal l'esforç constant que significa l'aplicació i, si s'escau, el desenvolupament del dret comunitari.

La meua intenció, però, no és examinar en aquest apartat en detall el desenvolupament legislatiu espanyol a partir de la nostra entrada a la Comunitat Europea. Tanmateix, pretenem donar uns quants trets generals en relació amb l'actuació de l'Estat i de les comunitats autònomes. En el cas d'Espanya, cal fer ressaltar l'esperit europeu i europeïsta que ha informat les reformes legislatives en els darrers temps, fins al punt que abans i tot de la nostra incorporació (per bé que ja era molt pròxima) es van dictar normes que adaptaven a la normativa comunitària matèries que, tot i que s'hagués pertangut a la Comunitat, no calia harmonitzar o no calia fer-ho d'una manera determinada.

A tall d'exemple assenyalarem la Llei de defensa dels consumidors i usuaris de 19 de juliol de 1984, que diu que «s'han contemplat els principis i directrius vigents en aquesta matèria a la CEE», i, amb uns quants anys de distància, la nova Llei de defensa de la competència, de 17 de juliol de 1989, diu que «la llei descansa en els sòlids pilars de l'experiència. D'una banda, s'inspira en les normes comunitàries de política de la competència, que han jugat un paper fonamental en la creació i funcio-

10. Com ha estudiat M. Jesús Montoro: *Convenio entre Federación i Estados miembros en la República Federal de Alemania. Solidaridad i lealtad constitucional en los sistemas alemán y español*, Madrid, 1987.

11. Muñoz Machado, S., «La ordenación de las relaciones del Estado y las comunidades autónomas en la Comunidad Europea», *Tratado de derecho comunitario*, vol. 1, Madrid, 1986, pàgs. 671-628.

12. *Gesetz zum Einbeistlichen Europäischen Akte*, de 28 de febrer de 1986, comentari de M. Jesús Montoro a *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1987, núm. 55; Merten, D., «Comunitat Europea i Estats membres d'estructura federal», *Autonomies*, núm. 10 pàgs. 7-37; Barceló, M., «La resolució dels conflictes entre el Bund i els Länder davant el Tribunal Constitucional Federal Alemany», *Revista Jurídica de Catalunya* 1989, 2, pàgs. 445-473.

nament del Mercat Comú». Semblantment, la Llei Orgànica del Poder Judicial, d'1 de juliol de 1985, va incorporar a l'art. 22 els criteris de competència judicial internacional continguts en el Conveni de Brussel·les de 27 de setembre de 1968, i fins i tot algunes esmenes es justificaven per l'aproximació més precisa al text del conveni comunitari. En realitat, com a conveni complementari entre els Estats membres de la CEE, Espanya només tenia l'obligació, en els termes de l'art. 3.2 del Conveni relatiu a les condicions d'adhesió, a iniciar negociacions per arribar a ser part del Conveni (la firma d'adhesió d'Espanya i Portugal va tenir lloc a Sant Sebastià el 26 de maig de 1989. Igualment, Espanya va firmar un «conveni paral·lel» a Lugano el 16 de setembre de 1988, sense que cap dels dos convenis hagi entrat encara en vigor per al nostre país.

En uns casos, la norma interna obeeix a exigències derivades de les directives comunitàries, com és el cas de la Llei de 25 de juliol de 1989, que ha significat un canvi fonamental de la Llei de societats anònimes. En altres matèries, sense activitat comunitària, s'ha produït, però, un acostament a allò que es fa servir als altres Estats de la Comunitat, com és el cas de la lletra de canvi, pagaré i xec, matèria en la qual Espanya no ha ratificat els convenis de Ginebra que contenen la Llei Uniforme, però ha dictat, el 16 de juliol de 1985, una llei interna que pren els criteris continguts en aquells textos.

En un primer moment, el mecanisme utilitzat per l'Estat i per les comunitats autònomes d'Euskadi i Catalunya per fer l'adaptació necessària al dret comunitari va ser la instrumentació d'àmplies delegacions legislatives. Després tant l'Estat com les comunitats autònomes han anat dictant normes relatives a les matèries més diverses i que han tingut també diversos problemes, derivats de la dificultat, de vegades, de delimitar les competències respectives de l'Estat i les comunitats autònomes. N'és una prova una matèria tan coneguda com és la defensa dels consumidors i usuaris.¹³ Així, l'art. 51 de la Constitució diu que «els poders públics garantiran la defensa dels consumidors i dels usuaris», origen del problema sorgits sobre la delimitació dels poders públics a què es refereix. Així, la Llei basca de defensa dels consumidors va donar lloc a la Sentència del Tribunal Constitucional espanyol de 30 de novembre de 1982, la Llei catalana de 14 de juliol de 1983 sobre higiene i control alimentari va donar lloc a la Sentència del Tribunal Constitucional de 16 de juliol de 1985, i la llei de vendes especials de Catalunya va donar origen a la sentència del mateix Tribunal d'1 de juliol de 1986.

Voldria subratllar que, al meu entendre, en molts aspectes i especialment en matèria agrícola, l'actuació del Govern central s'ha caracteritzat pel seu sentit globalitzador en relació amb les normes dictades com a conseqüència de la integració comunitària. No ha esperat l'actuació de les comunitats autònomes en l'àmbit de les seves competències, sinó que s'ha avançat, buidant així de contingut competències materials de les comunitats autònomes. D'aquí l'interès, per exemple, de normes com el Decret 18/1988, de 29 de gener, dictat pel Govern de Catalunya en relació amb les àrees de muntanya i altres zones desfavorides. La base per dictar la norma es troba en la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'«agricultura i ramaderia»

13. Borràs, A., *La protección de los consumidores: España en la CEE*, Saarbrücken, 1987; Salas, J., «Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales», *Revista de Administración Pública*, 1989, núm. 119 (maig-agost), pàg. 49 i ss.

(art. 9.10 de l'Estatut) dins de les bases d'ordenació econòmica general formulades per l'Estat, però al seu torn l'Estat (art. 149.1.23 de la Constitució) té competència exclusiva en matèria de muntanyes, aprofitaments forestals i vies pecuàries.

Hi ha, doncs, un problema intern de delimitació de les competències respectives de l'Estat i les comunitats autònomes, del qual m'ocuparé a l'última part de la meua exposició, on parlo del control de l'aplicació del dret comunitari.

IV. El control de l'aplicació del dret comunitari

El control de l'actuació de l'Estat i de les comunitats autònomes en relació amb el dret comunitari s'articula en un doble ordre, intern i comunitari.

1. *Tribunals interns i recurs prejudicial*

Donades les característiques abans assenyalades del dret comunitari, és a dir, primàcia i efecte directe, és obvi que el control correspon, a títol general, als tribunals ordinaris.¹⁴ L'aplicació correcta del dret comunitari per part dels tribunals interns es reforçarà, arribat el cas, amb la utilització del recurs prejudicial previst a l'art. 177 del TCEE. Val a dir que els tribunals espanyols han estat en aquest sentit força actius en la participació en la vida judicial comunitària. Així, el primer recurs prejudicial espanyol va ser plantejat pel Tribunal Central de Treball el març de 1986, al cap de pocs mesos del nostre ingrés a la Comunitat, quan encara no n'havien presentat cap els tribunals grecs. Una cosa diferent és el valor intrínsec de la consulta, com resulta de la decisió a què va arribar el Tribunal comunitari en la seva sentència de 29 de setembre de 1987.¹⁵

L'11 de juliol de 1989 es va dictar una important sentència en un recurs prejudicial¹⁶ en relació amb una taxa d'efecte equivalent i, en aquests moments, estan pendents recursos prejudicials plantejats des d'Astúries, Sevilla i pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.¹⁷ Cal dir, però, que els temes que arriben al Tribunal comunitari no afecten la matèria del repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, aspecte sobre el qual tornarem més endavant. En l'ordre comunitari, el que té transcendència, com hem indicat al principi, és si hi ha o no incompliment

14. Per exemple, la sentència del Tribunal Econòmic-Administratiu Central, de 6 de juliol de 1988, comentada per J. E. Soriano a *Noticias CEE*, maig de 1989, pàg. 149-153. Sobre l'evolució general de l'actuació dels tribunals espanyols, Liñan, D. J. i Roldán, J., «Crónica sobre la aplicación judicial del derecho comunitario en España (1986-1989)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1989, 3, pàg. 885-911.

15. Assumpte 126/1986, Giménez Zaera. Comentari de B. Vila, «La primera cuestión prejudicial (art. 177 TCEE) planteada ante el TJCE por un órgano judicial español», *La Ley*, 1986, i a *Revista Jurídica de Cataluña*, 1988, 2, pàg. 232-235; Ángel, R. i Manrique, J., «Sobre el auto del Tribunal central de Trabajo de 21 de marzo de 1986 planteando cuestión prejudicial al TJCE», *La Ley*, 1987, 1, pàg. 1.097 i ss; Lidon, M., «Comentarios a la primera cuestión prejudicial planteada por un tribunal español ante el Tribunal Europeo de Justicia», *Noticia CEE*, núm. 34, novembre de 1987, pàg. 153-161.

16. Assumpte 170/1988, Ford España; Pastor López, M., «Cuestión prejudicial de derecho comunitario europeo planteada en un recurso contencioso-administrativo», *Revista General de Derecho*, 1989, núm. 541-542 (octubre-novembre), pàg. 6.885 i ss.

17. DOCE, C 26, de 3 de febrer de 1990, pàg. 13.

per part de l'Estat. Si l'actitud d'una comunitat autònoma ha significat un incompliment, correspondrà a l'Estat la responsabilitat en l'ordre extern. La qüestió consisteix aleshores a examinar quines són les possibilitats i els límits de l'actuació de l'Estat.

Si partim de la base que, de moment, no ha estat efectiva l'acció preventiva per la via de les lleis d'harmonització o de convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes, no sembla que la qüestió es pugui solucionar fàcilment per altres vies, ja que l'única que sembla utilitzable és l'art. 155 de la Constitució espanyola,¹⁸ per tal com significa una acció de supervisió o acció federal, de la mateixa manera que hi ha la clàusula de supletorietat per al cas d'incompliment de l'art. 149.3.¹⁹ Cal assenyalar, però, en relació amb el compliment forçós, d'acció limitada per la seva gravetat, que, en el cas del dret comunitari, el perjudici de l'interès general sembla que només podria derivar d'una sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, apreciant l'existència d'incompliment i que no hagués estat executada per una o diverses comunitats autònomes, d'acord amb l'obligació existent en aquest sentit i derivada de l'art. 171 del TCEE o, fins i tot, com a conseqüència del requeriment previst a l'art. 169 del TCEE. Es tracta, doncs, d'una acció supletòria, no admissible amb caràcter previ i de la qual no es troben casos en la pràctica comunitària en els recursos per incompliment a què abans m'he referit.

2. Tribunal Constitucional, dret comunitari i comunitats autònomes

Una qüestió diferent és la que es planteja en relació amb l'actuació de les autoritats centrals i autonòmiques i el control exercit pel Tribunal Constitucional. És ben conegut el nombre de problemes que en relació amb el dret comunitari hi ha hagut amb el Tribunal Constitucional alemany²⁰ o italià o en relació amb el *Conseil d'État* francès. En el cas espanyol, de moment, el Tribunal Constitucional s'ha manifestat en pocs casos, i aquests no eren pas els més conflictius en relació amb el repartiment intern de competències i els efectes del dret comunitari. A més, mai no s'ha manifestat sobre relacions entre dret comunitari i dret intern.

Hi ha un interessant cas pendent, el 1314/1986, en què es planteja el problema següent: el Govern central va interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra la disposició addicional del decret legislatiu català que incorporava la normativa comu-

18. L'article 155 diu:

«1. Si una Comunitat Autònoma no complia les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposaven, o actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya, el Govern, previ requeriment desatès fet al President de la Comunitat Autònoma, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, podrà adoptar les mesures necessàries per tal d'obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat.

2. Per a l'execució de les mesures previstes a l'apartat anterior, el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les Comunitats Autònomes.»

19. L'apartat 3 de l'article 149 diu: «Les matèries no atribuïdes expressament a l'Estat per aquesta Constitució podran correspondre a les Comunitats Autònomes en virtut dels Estatuts respectius. La competència sobre les matèries que no hagin estat assumides pels Estatuts d'Autonomia correspondrà a l'Estat, les normes del qual prevaldran, en cas de conflicte, sobre les de les Comunitats Autònomes en tot allò que no hagi estat atribuït a la competència exclusiva d'aquestes darreres. En qualsevol cas, el dret estatal serà supletori del dret de les Comunitats Autònomes.

20. N'hi ha prou de recordar el tortuós camí i gir produït a Alemanya des de l'anomenada sentència «Solange I», el 1974, fins a la sentència «Solange II», el 1986.

nitària en matèria de residus industrials, per tal com disposa que «la Generalitat informarà adequadament la Comissió de les Comunitats, a través dels conductes competents, de la situació de la gestió dels residus que li encarrega aquesta Llei, del text de les disposicions bàsiques de dret intern que adopti i de qualsevol altra qüestió preceptuada a les directives aplicables en la matèria». El Tribunal Constitucional va ordenar la suspensió de la disposició addicional mentre es tramita el recurs. En relació amb aquesta disposició cal dir que va ser proposada en el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora del Govern de Catalunya, de la qual m'honoro de formar-ne part, ja que així entenia que es complia el que ordenaven les directives comunitàries, ja que el que importa és saber que es tracta d'una matèria atribuïda a la competència exclusiva de la Generalitat. A més, es va entendre que per complir el deure d'informació a la Comissió es pot adoptar o bé una postura centralista, que és la que defensa la presidència del Govern espanyol, o bé una postura més oberta i basada en el principi de lleialtat constitucional, que és la mantinguda pel Govern de Catalunya i que diferencia entre la política exterior de l'Estat i aquelles actuacions, com la considerada, que si bé es projecten «més enllà de les fronteres de l'Estat», no per això «s'han de considerar necessàriament afectades per l'atribució de l'art. 149.1.3 de la Constitució». La resposta del Tribunal en aquest cas tindrà un significat molt més ample del que simplement es deriva dels termes de la norma impugnada.

Com a avanç del que potser serà el resultat podem considerar la Sentència 252/1988, de 20 de desembre,²¹ en què el Tribunal Constitucional va resoldre tres conflictes de competència interposats el primer pel Consell Executiu del Govern de Catalunya en relació amb una resolució de la Direcció General de Salut Pública del Ministeri de Sanitat i Consum, i els altres dos contra diversos preceptes de dos reials decrets fonamentats en directives comunitàries, que estableixen la necessitat que un veterinari oficial controli de forma permanent el compliment de les seves disposicions als escorxadors i on és planteja si l'han de nomenar les autoritats centrals o les autonòmiques.²² El Tribunal Constitucional no va entrar en el tema de fons, ja que entén que «aquest nomenament s'haurà d'efectuar segon l'oportú procediment intern sobre el qual la normativa comunitària òbviament no disposa res. Per consegüent, aquí són també les regles internes les que han de determinar quina instància de l'Estat membre es troba constitucionalment habilitat per nomenar el veterinari oficial que obligatòriament ha d'intervenir en un escorxador segons les directives al·ludides». Si bé declara la titularitat estatal de la competència per fer el nomenament, reitera la necessitat de col·laboració entre Estat i comunitats autònomes, en concret dient que «tampoc no s'ha d'ignorar que tant la necessitat de proporcionar al Govern els instruments indispensables per exercir la funció que li atribueix l'art. 93 de la Constitució (...) com, d'altra banda, el fet que sigui l'Administració central de l'Estat (...) la competent per fer actuacions que, quan no estigui present la connexió amb l'exterior corresponen a l'Administració autònoma, obliguen a articular l'exercici de les competències pròpies de l'Estat i de la comunitat autònoma, de manera que tant l'un com l'altra, sense envair l'àmbit competencial que no li és propi, no obstaculitzin l'exercici de les fun-

21. Comentada per E. Argullol a *Integració Europea*, núm. 4, estiu de 1989, pàg. 156-162; J. M. Baño a *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1989, núm. 62 (abril-juny), pàg. 259-268; O. Casanovas a *Revista de Instituciones Europeas*, 1989, 3, pàg. 767-787.

22. Conflictes positius de competència 598/1986, 1403/1986 i 857/1988.

cions que la Constitució i els Estatuts li atribueixen ni carreguin els administrats amb taxes innecessàries». Encara que limitada en els seus efectes reals, és una matèria en què s'ha de prendre molt en consideració l'experiència d'altres Estats. Si bé el Tribunal, com diu Argullol, manté un criteri clar davant l'intent de la representació estatal que havia mirat de trobar en la referència de les normes comunitàries a les «autoritats centrals» una via per a un cert desapoderament de les comunitats autònomes, «el que ara s'ha subratllat és que aquestes regles es limiten a apreciar que són les autoritats centrals de cada un dels Estats membres de la CEE els responsables que les autoritzacions es concedeixin i mantinguin així com també que es respectin les prescripcions comunitàries sense perjudicar, per tant, quina ha de ser l'Administració competent —si l'estatal o l'autonòmica— per a la concessió d'aquestes autoritzacions i per vetllar pel manteniment de les condemnes previstes. L'única cosa que imposen les directives en aquest aspecte és, fet i fet, que l'Administració central sigui l'interlocutor únic de la CEE pel que fa al compliment efectiu de les determinacions comunitàries, però aquesta és una exigència que, com molt bé es comprèn, podria ser satisfeta a través de fórmules i expedients diversos».

Però el mateix Tribunal Constitucional en la seva Sentència més recent de 20 de juliol de 1989²³ ha fet prevaler una visió globalitzant de les relacions internacionals que elimina qualsevol possibilitat de celebració d'acords per part de les comunitats autònomes. Entén que la Xunta de Galícia, en subscriure un «Comunicat de col·laboració» amb la Direcció General del Medi Ambient del Govern danès (i al marge de la força vinculant o no d'aquest), va exercir una competència de titularitat exclusivament estatal. Encara que el tema no afecta el dret comunitari europeu, s'ha de prendre en consideració la postura adoptada.

V. Consideració final

Al llarg d'aquesta breu exposició hem anat desgranant alguns dels elements essencials que caracteritzen la presència d'Espanya a les Comunitats Europees i la seva situació interna com a conseqüència de l'organització en l'Estat de les Autonomies, considerat per molts «quasi federal».

Com a conclusió, els elements que considero que mereixen una atenció especial se centren en tres punts:

1. La insuficiència de les normes contingudes a la Constitució de 1978 i als estatuts d'autonomia.

2. La despreocupació que en relació amb aquestes matèries hi va haver durant les negociacions que van conduir a l'adhesió d'Espanya a la Comunitat. El sentiment d'europeisme i el desig d'entrar a la Comunitat Europea van fer, potser, oblidar els aspectes que des del punt de vista de l'aplicació quotidiana del dret comunitari havien de ser importants.

23. Sentència del Tribunal Constitucional 137/1989, de 20 de juliol, en el conflicte de competència 156/1985, iniciat pel Govern central contra la Xunta de Galícia en relació amb el «Comunicat de col·laboració» subscrit el 3 de novembre de 1984 entre el conseller d'ordenació territorial i medi ambient de la Xunta de Galícia i la Direcció General de medi ambient del Govern del Regne de Dinamarca.

3. Inexistència d'una solució global posterior, ja que van fracassar els projectes de conveni entre les comunitats autònomes i el Govern central, no s'ha produït una evolució del Senat que faciliti la seva actuació com a cambra de les autonomies i, finalment, el Tribunal Constitucional tampoc no ha arribat a solucions definitives.

Tanmateix, la via oberta pel Tribunal Constitucional a la Sentència de 20 de desembre de 1988 s'ha de continuar i consolidar en posteriors sentències, en què s'abordi amb més profunditat el tema plantejat, i ha de servir també perquè el Govern central i els governs de les comunitats autònomes respectin l'àmbit material respectiu de competències, que no ha de resultar alterat per la presència a la Comunitat Europea. No és fàcil d'abordar simultàniament un procés d'integració en un Mercat Comú i un procés d'organització interna en comunitats autònomes.

VI. Bibliografia sumària

- Aurrecoechea, I.: «The role of the Autonomous Communities in the Implementation of European Community Law in Spain», *International and Comparative Law Quarterly*, 1989, pàg. 74-103.
- Borràs, A.: «Intervenció en els tractats i convenis internacionals» i «Relacions amb la CEE», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, vol. III, pàg. 35-63.
- «El recurso por incumplimiento: razón de ser y eficacia», *Noticias CEE*, 1987 (febrer), pàg. 75-80.
- *La protección de los consumidores: España en la CEE*, Saarbrücken, 1987.
- «El derecho comunitario y la Constitución española. La asunción del derecho comunitario por la Constitución española. Conflictos y prevalencia de normas», *La empresa en la Constitución Española*, Pamplona, 1989, pàg. 639-676.
- Bueno, F.: «Las Comunidades Autónomas ante el ingreso de España en el Mercado Común», *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE)*, 1984-3.
- Casanovas, O.: «Las Comunidades Autónomas ante la adhesión de España a la Comunidad Europea», *El derecho de la Comunidad Europea* (M. Díez de Velasco, comp.), Universitat Menéndez y Pelayo, 1982, pàg. 77-91.
- Constantinesco, V.: «Comunidades Europeas. Estados y regiones: impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», *Revista de 1989*, 1. pàg. 11-28.
- Garzón, G., Albiol, G., Piñol, J. L. i Vila, B.: «La ejecución del derecho comunitario europeo en España y las competencias de las Comunidades Autónomas», *La aplicación del derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Barcelona, 1986, pàg. 193-252.
- Granell, F.: «La responsabilidad de las Comunidades Autónomas ante la adhesión de España a la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1985, 1, pàg. 9-28.
- Mangas, A.: *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid, 2.^a ed., 1987.
- Montoro, M. J.: *Convenios entre Federación y Estados miembros en la República Federal de*

- Alemania. Solidaridad y lealtad constitucional en los sistemas alemán y español*, Madrid, 1987.
- «Spanien als Staat der Autonomen Gemeinschaften», *Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, 1987, 3, pàg. 85-94.
- Muñoz Machado, S.: «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea», *Tratado de Derecho comunitario europeo* (García de Enterría, González Campos i Muñoz Machado, eds.) vol. I, Madrid, 1986, pàg. 671-728.
- Pellise, C.: *Le demarrage des fonds structurels en Espagne en 1986 et 1987*, Tolosa, 1989.
- Pendas, B.: «Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autonomías», *Noticias CEE*, 1988 (maig) pàg. 25-38.
- Pérez González, M. i Pueyo, J.: «Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional», *VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Santiago de Compostela, 1982, pàg. 13-88.
- Pueyo, J.: «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista de Instituciones Europeas*, 1989, 1, pàg. 29-78.
- Remiro Brotons, A.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984.
- Rodríguez Iglesias, G. C.: «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz 1985*, pàg. 191-240.
- «Los efectos internos del derecho comunitario», *Documentación Administrativa*, 1984, núm. 201, pàg. 49-81.
- Sosa, F.: «Die spanische Gemeindeverwaltung», *Kommunalverfassungen in Europa*, (Ericksen, Hoppe i Leidinger, eds.), Colònia, 1988, pàg. 120-134.
- Tornos, J., Aja, E., Font, T., Perulles, J. M., i Albertí, E.; *Informe sobre las autonomías*, Ajuntament de Barcelona (document de treball), 1987.

