

ESPAÑA COMO MIEMBRO DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS EFECTOS SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

Alegria Borràs

Catedrática de Derecho internacional privado
de la Universidad de Barcelona

I. Introducción

Decía Lord Denning que *«the treaty is like in incoming tide»*¹ y, en realidad, una ampliación de la Comunidad significa un reto económico y jurídico tanto para la propia Comunidad Europea como para el Estado que entra en ella y que debe enfrentarse a la «gran marea» que significa la incorporación al nuevo medio jurídico.

La ampliación de la Comunidad significa, en primer lugar, un reto para ella misma, ya que antes de la adhesión debe tomar en consideración las condiciones del nuevo Estado para negociar las peculiaridades que son significativas en su incorporación a la Comunidad, teniendo siempre en cuenta las características del derecho comunitario. Pero, especialmente, después de la adhesión (y pese a los periodos transitorios en materias concretas) la Comunidad se ve afectada ya que el nuevo Estado miembro participa desde el primer momento en la vida comunitaria. De esta forma, en el caso de España se participa desde la incorporación el 1.º de enero de 1986 en el proceso decisorio comunitario (Comisión y Consejo, del que, además, ha correspondido a España la presidencia durante el primer semestre de 1989), como en el proceso de control judicial y político, a través del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Parlamento Europeo.

Pero, evidentemente, el reto más importante se produce para el nuevo Estado miembro que debe adaptarse a las exigencias de la integración. Si, como dice Isaac,² pensamos en el carácter «funcional» y realista del planteamiento de Schuman en el sentido de que la colaboración ha de ir incesantemente en aumento, primero en el ámbito económico para acabar en el ámbito político, no cabe duda de que los avances producidos desde el momento de la creación de las Comunidades ha de afectar al Estado que a ellas se incorpora y, en este caso, España lo ha hecho cuando ya se habían cumplido los 25 años de los tratados de Roma creadores de la CEE y la CEEA y más de treinta del tratado de París creador de la CECA.

De ahí que, pese a una decidida voluntad europea, haya que tener en cuenta las dificultades de una incorporación a una Comunidad Europea cada vez más integrada y

* Texto de la ponencia presentada en la Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, el 19 de marzo de 1990 y publicada, en alemán, en Merten, D. (Hrsg.): *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. Issac, G.: *Droit communautaire général*, 2.ª ed., París, 1989.

que casi simultáneamente con el ingreso de España dio el importante paso que significa el Acta Única Europea.

II. La Constitución española de 1978, los estatutos de autonomía y la integración de España en las Comunidades Europeas

1. *Las disposiciones de la Constitución española de 1978*

Ya en el momento de la elaboración de la vigente Constitución española de 1978 se introdujo una disposición específica destinada a facilitar nuestra integración en las Comunidades Europeas, el art. 93, que textualmente dice:

«Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.»

Esta disposición, situada en el capítulo dedicado a los tratados internacionales, debe ponerse en relación con la contenida en el art. 149, 1, 3.º de la propia Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de «relaciones internacionales».

La exigencia de ley orgánica tuvo su reflejo, primero, en la Ley orgánica 10/1985, de 2 de agosto, para nuestra incorporación a la Comunidad Europea, y después en la Ley orgánica 4/1986, de 26 de noviembre, autorizando la ratificación del Acta Única Europea. La entrada en vigor del Acta Única Europea significó un nuevo impulso para los objetivos perseguidos por la Comunidad Europea. Pero, para un Estado que acaba de incorporarse a la Comunidad (aunque expresamente se diga en su art. 28 que no afecta a los periodos transitorios de España y Portugal) significa un nuevo reto, un nuevo esfuerzo, ya que la Comunidad ha avanzado mucho más en estos últimos tiempos que en todos los años de su existencia.

No corresponde examinar aquí el contenido del art. 93 de la Constitución española, pero debe indicarse que, si bien fue pensada para articular nuestro ingreso en las Comunidades Europeas, es, sin embargo, la única disposición que contiene nuestro texto fundamental en la materia, de lo cual resulta que es el obligado punto de referencia para todo aquello que guarde relación con nuestra presencia en las Comunidades Europeas y tanto en relación al Estado como a las comunidades autónomas en que se articula España. Ello es especialmente interesante teniendo en cuenta que las instituciones comunitarias ejercen una serie de competencias a través de normas de derecho derivado y que éstas producen, en determinados casos, efecto directo y se rigen por el principio de primacía del derecho comunitario.

En relación a los tratados constitutivos y al Acta Única Europea no ofrece dudas, desde el punto de vista constitucional español, su obligatoriedad, ya que según el art. 96 los tratados pasan a integrarse en el ordenamiento español a partir de su íntegra publicación en el Boletín Oficial del Estado. La cuestión es distinta, sin embargo, en relación al derecho derivado, puesto que la Constitución no tiene norma alguna referente a la recepción interna de las resoluciones de los organismos internacionales.

Además, la publicación de los actos de derecho derivado (aplicando analógicamente el art. 96) resulta incompatible, de forma general, con la naturaleza autónoma del derecho comunitario que, según ha expresado el Tribunal de Justicia en repetidas ocasiones,³ no deben publicarse en los diarios oficiales de los estados miembros para desplegar el conjunto de sus efectos. De ahí resulta, pues, que el art. 93 de la Constitución constituye la única vía para justificar el efecto directo de los actos jurídicos comunitarios en nuestro ordenamiento.

En cuanto a la primacía del derecho comunitario, claramente establecida, en su caso, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, debe articularse en el ordenamiento español a través de las disposiciones generales que, en materia de tratados internacionales, establecen los arts. 95⁴ y 96.⁵

2. Los estatutos de autonomía

El denominado «Estado de las autonomías» que se estructura a partir de la Constitución de 1978 añadía un elemento más de complejidad a la ya de por sí difícil integración comunitaria. Sin embargo, no fue objeto de una especial atención durante el periodo de las negociaciones ni por parte del Gobierno central ni de las propias comunidades autónomas, cuando, de hecho, la integración europea incide en la teoría clásica del monopolio por el Estado de la representación exterior, en cuanto hay actividades de diverso tipo en el ámbito comunitario que precisan de acción por las subdivisiones territoriales.

El fenómeno peculiar que las comunidades autónomas significan no deja de tener algunos paralelismos con las peculiaridades y subdivisiones existentes en otros estados de la Comunidad y, especialmente, en los casos más relevantes que son los de Alemania e Italia. Son estos casos los que han de servir de punto de partida para enjuiciar la situación española desde el punto de vista de la integración comunitaria, considerando para ello lo que, a mi juicio, son los dos elementos esenciales desde el punto de vista comunitario: 1.º Las características del derecho comunitario europeo y, esencialmente, su primacía y efecto directo; y 2.º la consideración de que el responsable por incumplimiento ante la Comunidad, por la vía del recurso previsto en el art. 169 TCEE es el Estado y, en este sentido, pueden encontrarse antecedentes de todo tipo en la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el sentido de que ninguna distribución interna de competencias afecta desde el

3. Como en la sentencia de 4 de enero de 1959, asunto 1/1958, *Stock*, o en la sentencia de 17 de diciembre de 1970, asunto 11/1970, *Internationales Handelsgesellschaft*.

4. El art. 95 dispone:

«1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

2. El Gobierno o cualquiera de las cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.»

5. El art. 96 dispone:

«1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.»

punto de vista comunitario y que, por tanto, es el Estado el responsable del incumplimiento.⁶

Las disposiciones contenidas en los estatutos de autonomía referentes a este tema son, sin embargo, mínimas. Así, por centrarme en el Estatuto de Autonomía de mi comunidad autónoma, Cataluña, sólo dispone de dos normas que pueden servir de base a esta cuestión. Son, concretamente, los apartados 3 y 5 del art. 27.

Dice el art. 27, apartado 3:

«La Generalidad de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia según el presente Estatuto.»

Y el apartado 5 dice que:

«La Generalidad será informada, en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en aquello que afecte a materias de su específico interés.»

No proporcionan, pues, ningún elemento adicional sobre el derecho comunitario europeo, pero no resulta forzado entender que incluye también el derecho comunitario derivado, debiendo notar, además, que se trata de una norma que se mantiene en la línea de las contenidas en otros estatutos de autonomía.⁷ No es ésta, sin embargo, la actitud en todos los estatutos de autonomía, puesto que, incluso, en algunos casos (como Galicia, la Rioja o Valencia) no hay norma alguna sobre aplicación de los tratados.

De lo que se trata, pues, es de calibrar la reducción efectiva de competencias que supone la integración en las Comunidades Europeas. A mi juicio, no debe ser valorada negativamente desde las comunidades autónomas más que si, a excusa de dicha integración, el Estado recupera competencias atribuidas a las comunidades autónomas. El límite, pues, desde cualquier comunidad autónoma, se encontrará en el carácter discriminatorio o no de la reducción que implica la integración entre el Estado y las comunidades autónomas. Se tratará, por tanto, de hacer compatible el sentido necesariamente unitario de la acción exterior del Estado con la distribución constitucional de las competencias que la Constitución reconoce y garantiza, según el art. 2 de nuestro texto fundamental.

En este punto debe destacarse ya, sin embargo: 1.º Que la participación previa de las comunidades autónomas en la negociación, que condujo a la integración de España en el mercado común puede ser calificada de inexistente; 2.º que en los estatutos de autonomía no hay ninguna disposición que directamente se refiera a la forma de incidir en la voluntad comunitaria por parte de las comunidades autónomas.

6. Entre la abundante jurisprudencia, es significativa la Sentencia de 1982, en el asunto Comisión v. Bélgica y más recientemente, en el asunto también Comisión c. Bélgica, 360/88, sentencia de 16 de noviembre de 1989.

7. Así, el art. 23, 2 del Estatuto de Andalucía, el art. 37 del Estatuto de Canarias, el art. 20, 3 del Estatuto de Euzkadi, el art. 12, b) del Estatuto de Asturias, el art. 33 del Estatuto de Madrid o el art. 40, 2 del Estatuto de Aragón que se refiere especialmente a los «actos normativos de las organizaciones internacionales».

III. España en la Comunidad Europea

Una vez integrada España, con su peculiar organización interna, hay que referirse no sólo al tema del desarrollo legislativo y a la ejecución de la normativa comunitaria, sino a una gama de cuestiones mucho más amplia, que comprende desde la participación en la formación de la voluntad de las instituciones comunitarias a la participación individualizada en dichas instituciones.

1. *La participación en la vida comunitaria*

En cuanto a la participación en las instituciones, el punto que ha sido de mayor relieve desde el punto de vista popular, ha sido el hecho de que en las elecciones directas al Parlamento Europeo (con motivo de la incorporación y en 1989) no prosperó la pretensión de que las comunidades autónomas constituyeran una circunscripción electoral. En realidad, se trataba de una aspiración perfectamente posible ya que, por el momento, no hay un sistema único en todos los países miembros de la Comunidad.⁸ El único matiz a la circunscripción única estuvo constituido por las listas diferenciadas que si, por una parte, parece mitigar un tanto las consecuencias de la misma, por otra confunde al electorado en relación a los candidatos beneficiados por su voto.

En relación a la formación de determinados órganos o instituciones, como en el importante Comité de representantes permanentes (COREPER), nada impide que se reconozca una cierta participación a las comunidades autónomas. Además, las comunidades autónomas tienen intereses peculiares que aconsejan su presencia, por ejemplo, en la gestión de los fondos estructurales (Fondo social, FEDER o FEOGA).

Hay, sin embargo, un hecho que no puede olvidarse: existe una dificultad en la representación de todas y cada una de las 17 comunidades autónomas, a no ser que exista un acuerdo entre ellas que permita llegar a una opinión unánime entre ellas.

Es en esta línea cuando hay que considerar el papel que en un momento dado se pretendió atribuir a las leyes de armonización del art. 150, 3 de la Constitución, frente a la cual la Sentencia del Tribunal Constitucional en relación a la pretendida Ley orgánica de armonización del proceso autonómico o LOAPA (publicada al fin como Ley del proceso autonómico de 14 de octubre de 1983) ha demostrado que no es ésta la línea de actuación, al menos, en relación a la integración comunitaria europea. Sin embargo, la Sentencia de 5 de agosto de 1983 del Tribunal Constitucional dice que «no es contrario a la Constitución que las leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las comunidades autónomas produzcan una desarmonía contra el interés general de la nación».

Fue este específico fenómeno el que provocó la idea de un convenio entre las comunidades autónomas y el Gobierno central en torno a este tema, pretendiendo articular la colaboración a la hora de actuar en las Comunidades Europeas, habiendo fracasado todos los intentos (textos de 1985 y 1986). El punto esencial estaba consti-

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

tuido por la creación de un organismo (cuya denominación, presidencia y régimen tenían que determinar las propias comunidades autónomas) encargado de coordinarse con el Estado en los temas comunitarios y en el que participarían, en pie de igualdad, las 17 comunidades autónomas, con la pretensión de mantener posturas unitarias ante los temas europeos, a lo que se tenía que añadir la participación de algunos de sus miembros como observador y observador adjunto en la representación permanente de España ante las comunidades europeas, inspirándose para ello en la figura alemana del *Länderbeobachter*, en un intento de evitar lo que Remiro Brotons llama «asilvestradas diplomacias paralelas».⁹ La viabilidad del citado organismo es dudosa, pues la propuesta no tenía en cuenta la heterogénea realidad sobre la que debía actuar. De ahí que siempre fuera vista con escepticismo la viabilidad de un tal convenio, sobre todo teniendo en cuenta que el principio de solidaridad no alcanza el principio de la *Bundesstreue* o lealtad que se encuentra en la base del funcionamiento del derecho alemán,¹⁰ debiendo indicarse, a mi juicio, que ofrece dudas el hecho de si el modelo alemán ha funcionado, hasta la fecha, de forma tan positiva como se ha pretendido señalar, pues, como dice Muñoz Machado,¹¹ incluso ahí se está haciendo perder al sistema su «esencia federal», invocando normalmente como razones de la centralización «las exigencias mismas del funcionamiento de la Comunidad Europea». De hecho, la figura del *Länderbeobachter* ha tenido poco protagonismo hasta la fecha, esperándose una mejora de la situación a través de la articulación de la participación de los *Länder* en el *Bundesrat* que resulta de la Ley de ratificación del Acta Única Europea.¹² En esta línea debe añadirse que, en España, el poder del Senado es muy limitado y que no representa respecto a las comunidades autónomas lo que el *Bundesrat* respecto a los *Länder* en la República Federal de Alemania. En todo caso, el Senado debería ser objeto de un profundo proceso de transformación, que articulara su participación en la política sustancial, para que su papel fuera más destacado en relación a constituir una «Cámara de las Regiones o Comunidades Autónomas».

2. El desarrollo normativo

Con carácter general, una incorporación tardía a la Comunidad Europea ha significado que el acervo comunitario fuera ya muy amplio y que exigiera, por tanto, un mayor esfuerzo para integrarse en la Comunidad. Pero ahí no acaba el esfuerzo: es necesario el esfuerzo constante que significa la aplicación y, en su caso, el desarrollo del derecho comunitario.

No puede ser mi intención, sin embargo, examinar en este apartado en detalle el desarrollo legislativo español a partir de nuestra entrada en la Comunidad Europea.

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

10. Como ha estudiado M.^a Jesús Montoro: *Convenios entre Federación y Estados Miembros en la República Federal de Alemania. Solidaridad y 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. I, Madrid, 1986, pág. 671-628.

12. *Gesetz zum Einheitlichen Europäischen Akte*, de 28 de febrero de 1986, comentario de M.^a Jesús Montoro en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1987, n.º 55; Merten, D.: «Comunitat Europea i Estats membres d'estructura federal», *Autonomias*, 10, pág. 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, pág. 445-473.

Sin embargo, se pretenden dar unos rasgos generales en relación a la actuación del Estado y de las comunidades autónomas. En el caso de España, debe hacerse notar el espíritu europeo y europeísta que ha informado las reformas legislativas en los últimos tiempos, resaltando que, incluso, antes de nuestra incorporación (pero cuando ya era muy próxima) se dictaron normas adaptándose a la normativa comunitaria en materias que, aún estando en la Comunidad, no era preciso armonizar o no era preciso hacerlo en una forma determinada.

A título de ejemplo en esta línea puede señalarse la Ley de defensa de los consumidores y usuarios de 19 de julio de 1984, que dice que «se han contemplado los principios y directrices vigentes en esta materia en la CEE, y, con bastantes años de distancia, en la nueva ley de defensa de la competencia, de 17 de julio de 1989, se dice que «la ley se asienta en los sólidos pilares de la experiencia. Por una parte, se inspira en las normas comunitarias de política de la competencia, que han desempeñado un papel trascendental en la creación y funcionamiento del Mercado Común...». De la misma forma, la Ley orgánica del poder judicial, de 1 de julio de 1985, incorporó en su artículo 22 los criterios de competencia judicial internacional contenidos en el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, justificándose, incluso, determinadas enmiendas sobre la base de la mayor aproximación al texto del convenio comunitario. En realidad, como convenio complementario entre los Estados miembros de la CEE, España sólo tenía obligación, en los términos del art. 3, 2 del Convenio relativo a las condiciones de adhesión, a iniciar negociaciones para llegar a ser parte en el Convenio, habiéndose firmado la adhesión de España y Portugal en Donostia/San Sebastián el 26 de mayo de 1989. Igualmente, España firmó el denominado «convenio paralelo» en Lugano, el 16 de septiembre de 1988, sin que ninguno de ambos convenios haya entrado todavía en vigor para nuestro país.

En unos casos, la norma interna obedece a exigencias derivadas de las Directivas comunitarias, como es el caso de la Ley de 25 de julio de 1989, que ha significado un cambio fundamental de la Ley de sociedades anónimas. En otras materias, sin actividad comunitaria, se ha producido, sin embargo, un acercamiento a aquello que se utiliza en los demás estados de la Comunidad, como es el caso de la letra de cambio, pagaré y cheque, materia en la que España no ha ratificado los convenios de Ginebra conteniendo Ley Uniforme, pero ha dictado, en 16 de julio de 1985, una ley interna que toma los criterios contenidos en aquellos textos.

En un primer momento el mecanismo utilizado por el Estado y por las comunidades autónomas de Euzkadi y Cataluña para realizar la necesaria adaptación al derecho comunitario fue la instrumentalización de amplias delegaciones legislativas. Después se han ido dictando, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas, normas relativas a las más diversas materias y que han tenido también diversos problemas, derivados de la dificultad, a veces, de delimitar las competencias respectivas del Estado y las comunidades autónomas. Prueba de ello la podemos encontrar en una materia tan conocida como es la defensa de los consumidores y usuarios,¹³ cuando el art. 51 de la Constitución se refiere a que «los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios» y de ahí los problemas surgidos sobre la delimita-

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, n.º 119 (mayo-agosto) pág. 49 y ss.

ción de los poderes públicos a que se refiere. Así la Ley vasca de defensa de los consumidores dio lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional español de 30 de noviembre de 1982, la Ley catalana, de 14 de julio de 1983, sobre higiene y control alimentario dio lugar a la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de julio de 1985 y la Ley de ventas especiales de Cataluña dio lugar a la sentencia del propio Tribunal de 1 de julio de 1986.

Quisiera resaltar que, a mi juicio, en muchos aspectos y especialmente en materia agrícola, la actuación del Gobierno central se ha caracterizado por su sentido globalizador en relación a las normas dictadas como consecuencia de la integración comunitaria. No ha esperado la actuación de las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias, sino que se ha avanzado, vaciando así de contenido competencias materiales de las comunidades autónomas. De ahí el interés, por ejemplo, de normas como el Decreto 18/1988, de 29 de enero, dictado por el Gobierno de Cataluña en relación a las áreas de montaña y otras zonas desfavorecidas. La base para dictar la norma se encuentra en la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de «agricultura y ganadería» (art. 9, 10 del Estatuto) dentro de las bases de ordenación económica general formuladas por el Estado, pero, a su vez, el Estado (art. 149, 1, 23 de la Constitución) tiene competencia exclusiva en materia de montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

Existe, pues, un problema interno de delimitación de las competencias respectivas del Estado y las comunidades autónomas, del que me ocuparé en la última parte de mi exposición, en relación al control de la aplicación del derecho comunitario.

IV. El control de la aplicación del derecho comunitario

El control de la actuación del Estado y de las comunidades autónomas en relación al derecho comunitario se articula en un doble orden, interno y comunitario.

1. *Tribunales internos y recurso prejudicial*

Dadas las características, antes señaladas, del derecho comunitario, es decir, primacía y efecto directo, es obvio que el control corresponde, a título general, a los tribunales ordinarios.¹⁴ La correcta aplicación del derecho comunitario por los tribunales internos vendrá reforzada, en su caso, por la utilización del recurso prejudicial previsto en el art. 177 TCEE. Debe indicarse que los tribunales españoles han sido, en este sentido, activos en la participación en la vida judicial comunitaria y así el primer recurso prejudicial español fue planteado por el Tribunal Central de Trabajo en marzo de 1986, a los pocos meses de nuestro ingreso en la Comunidad, cuando todavía no habían presentado ninguno los tribunales griegos. Otra cosa distinta es el valor in-

14. Por ejemplo, la sentencia del Tribunal Económico-Administrativo Central de 6 de julio de 1988, comentada por J. E. Soriano en *Noticias CEE*, 1989, mayo, pág. 149-153. Sobre la evolución general de la actuación de los tribunales españoles, Liñan, D. J. y Roldán, J.: «Crónica sobre la aplicación judicial del derecho comunitario en España (1986-1989)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1989, 3, pág. 885-911.

trínseco de la consulta, como resulta de la decisión a que llegó el Tribunal comunitario en su sentencia de 29 de septiembre de 1987.¹⁵

En 11 de julio de 1989 se dictó una importante sentencia en un recurso prejudicial¹⁶ en relación a una tasa de efecto equivalente y, en estos momentos, están pendientes recursos prejudiciales planteados desde Asturias, Sevilla y por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.¹⁷ Debe decirse, sin embargo, que los temas que llegan al Tribunal comunitario no afectan a la materia del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, tema sobre el que volveremos más adelante. En el orden comunitario lo único trascendente, tal como indicaba al principio, es si existe o no incumplimiento por parte del Estado. Si la actitud de una comunidad autónoma ha significado tal incumplimiento, corresponderá al Estado la responsabilidad en el orden externo. La cuestión radica entonces en examinar cuáles son las posibilidades y límites de la actuación del Estado.

Si partimos de la base de que, por el momento, no ha sido efectiva la acción preventiva en la vía de las leyes de armonización o de convenios entre el Estado y las comunidades autónomas, no parece pueda solucionarse el tema fácilmente por otras vías, ya que la única que parece utilizable es el art. 155 de la Constitución española,¹⁸ en cuanto significa una acción de supervisión o acción federal, del mismo modo que existe la cláusula de supletoriedad para caso de incumplimiento en el art. 149, 3.¹⁹ Sin embargo, debe señalarse en relación al cumplimiento forzoso, de acción limitada por su gravedad que, en el caso del derecho comunitario, el perjuicio del interés general parece sólo podría derivar de una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, apreciando la existencia de incumplimiento y que no hubiera sido ejecutada por la o las comunidades autónomas, de acuerdo con la obligación existente en tal sentido y derivada del art. 171 TCEE o, incluso, como consecuencia del requerimiento previsto en el art. 169 TCEE. Se trata, pues, de una acción supleto-

15. Asunto 126/86, Gimenez Zaera. comentario de B. Vila: «La primera cuestión prejudicial (art. 117 TCEE) planteada ante el TJCE por un órgano judicial español», *La Ley*, 1986 y en *Revista Jurídica de Cataluña*, 1988, 2, pág. 232-235; Angel, R. de, 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, pág. 1097 y ss; Lidon, M.: «Comentarios a la primera cuestión prejudicial planteada por un tribunal español ante el Tribunal Europeo de Justicia», *Noticias CEE*, n.º 34, noviembre de 1987, pág. 153-161.

16. Asunto 170/88, Ford España; Pastor López, M.: «Cuestión prejudicial de derecho comunitario europeo planteada en un recurso contencioso-administrativo», *Revista General de Derecho*, 1989, n.º 541-542 (octubre-noviembre), pág. 6885 y ss.

17. DOCE C 26, de 3 de febrero de 1990, pág. 13.

18. El art. 155 dice:

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

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

19. El apartado 3 del art. 149 dice que «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

ria, no admisible con carácter previo y de la que se encuentran casos en la práctica comunitaria en los recursos por incumplimiento a que antes me he referido.

2. Tribunal Constitucional, derecho comunitario y Comunidades Autónomas

Otra cuestión diferente es la que se plantea en relación a la actuación de las autoridades centrales y autonómicas y el control ejercido por el Tribunal Constitucional. Bien es conocido el número de problemas que en relación al derecho comunitario ha habido con el Tribunal Constitucional alemán²⁰ o italiano o en relación con el *Conseil d'Etat* francés. En el caso español, por el momento, el Tribunal Constitucional se ha manifestado en pocos casos y no en los casos más conflictivos en relación al reparto interno de competencias y los efectos del derecho comunitario. Además, nunca se ha manifestado sobre relaciones entre derecho comunitario y derecho interno.

Existe un interesante caso pendiente, el 1314/1986, en el que el problema planteado es el siguiente: el Gobierno central interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional del Decreto legislativo catalán que incorporaba la normativa comunitaria en materia de residuos industriales, en cuanto dispone que «la Generalitat informará adecuadamente a la Comisión de las Comunidades, a través de los conductos competentes, de la situación de la gestión de los residuos que le encarga esta Ley, del texto de las disposiciones básicas de derecho interno que adopte y de cualquier otra cuestión preceptuada en las directivas aplicables en la materia», habiéndose ordenado la suspensión de la disposición adicional por el Tribunal Constitucional en tanto se tramita el recurso. En relación a esta disposición debe indicarse que fue propuesta en el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Cataluña, de la que me honro de formar parte, entendiendo que con ello se daba cumplimiento a lo ordenado en las directivas comunitarias, pues lo importante es saber que se trata de una materia atribuida a la competencia exclusiva de la Generalitat. Además, se entendió que para cumplir el deber de información a la Comisión puede adoptarse o bien una postura centralista, que es la que apoya la presidencia del Gobierno español, o bien una postura más abierta y basada en el principio de lealtad constitucional, que es la mantenida por el Gobierno de Cataluña y que diferencia entre la política exterior del Estado y aquellas actuaciones, como la considerada, que si bien se proyectan «más allá de las fronteras del Estado», no por ello «deban de considerarse necesariamente afectadas por la atribución del art. 149, 1, 3 de la Constitución». La respuesta del Tribunal Constitucional en este caso tendrá un significado mucho más amplio del derivado de los propios términos de la norma impugnada.

Como un adelanto de lo que, quizá, pueda ser el resultado en la materia puede considerarse la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre,²¹ en que el Tribunal Constitucional resolvió tres conflictos de competencia interpuestos, el primero por el Consejo Ejecutivo del Gobierno de Cataluña en relación a una resolución de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo, y los otros dos contra

20. Baste recordar el tortuoso camino y giro producido en Alemania desde la llamada Sentencia «Solange I», en 1974, hasta la Sentencia «Solange II» en 1986.

21. Comentada por E. Argullol en *Integració Europea*, n.º 4, verano de 1989, pág. 156-162; J. M. Baño en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1989, n.º 62 (abril-junio), pág. 259-268; O. Casanovas en *Revista de Instituciones Europeas*, 1989, 3, pág. 767-787.

diversos preceptos de dos reales decretos fundados en directivas comunitarias, que establecen la necesidad de que un veterinario oficial controle de forma permanente el cumplimiento de sus disposiciones en los mataderos, planteándose si lo han de nombrar las autoridades centrales o las autonómicas.²² El Tribunal Constitucional no entró en el tema de fondo, ya que entiende que «ese nombramiento habrá de efectuarse según el oportuno procedimiento interno acerca del cual nada dispone, obviamente, la normativa comunitaria. Por consiguiente, son también aquí las reglas internas las que han de determinar qué instancia del Estado miembro se halla constitucionalmente habilitada para nombrar al veterinario oficial cuya intervención se precisa por las Directivas aludidas». Si bien declara la titularidad estatal de la competencia para tal nombramiento, reitera la necesidad de colaboración entre Estados y comunidades autónomas, en concreto diciendo que «tampoco cabe ignorar que tanto la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE ... como, de otra parte, el hecho de que sea la Administración central del Estado ... la competente para realizar actuaciones que, cuando no esté presente la conexión con el exterior corresponden a la Administración autónoma, obligan a articular el ejercicio de las competencias propias del Estado y de la comunidad autónoma, de modo tal que uno y otra, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los estatutos le atribuyen ni echen cargas innecesarias sobre los administrados». Aunque limitada en sus efectos reales, es una materia en que debe tomarse muy en consideración la experiencia de otros Estados. Si bien el Tribunal, como dice Argullol, mantiene un criterio claro frente al intento de la representación estatal que había tratado de encontrar en la referencia de las normas comunitarias a las «autoridades centrales» una vía para un cierto desapoderamiento de las comunidades autónomas, «lo que ahora cabe decir es que estas reglas se limitan a apreciar que son las Autoridades centrales de cada uno de los estados miembros de la CEE los responsables de que las autorizaciones se concedan y mantengan sólo en tanto que se respeten las prescripciones comunitarias sin prejuzgar, por consiguiente, cuál deba ser la Administración competente —si la estatal o la autónoma— para la concesión de dichas autorizaciones y para velar por el mantenimiento de las condenas previstas. Lo único que las directivas imponen en este punto es, en suma, que la Administración central sea el interlocutor único de la CEE en lo que toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias, pero ésta es una exigencia que, como bien se comprende, podría ser satisfecha a través de fórmulas y expedientes diversos.»

Pero el mismo Tribunal Constitucional en su Sentencia más reciente de 20 de julio de 1989²³ ha hecho prevalecer una visión globalizante de las relaciones internacionales que elimina cualquier posibilidad de celebración de acuerdos por las comunidades autónomas. Entiende que la Xunta de Galicia, al suscribir un «Comunicado de colaboración» con la Dirección General del medio ambiente del Gobierno danés (y al

22. Conflictos positivos de competencia 598/1986, 1403/1986 y 857/1988.

23. Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1989, de 20 de julio, en el conflicto de competencia 156/1985, iniciado por el Gobierno Central contra la Xunta de Galicia en relación al «Comunicado de colaboración» suscrito el 3 de noviembre de 1984 entre el Consejero de ordenación territorial y medio ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca.

margen de la fuerza vinculante o no del mismo) ejerció una competencia de exclusiva titularidad estatal. Aunque el tema no afecte al derecho comunitario europeo, debe tomarse en consideración la postura adoptada.

V. Consideración final

Al hilo de esta breve exposición se han ido desgranando algunos de los elementos esenciales que caracterizan la presencia de España en las Comunidades Europeas y su situación interna como consecuencia de la organización en el Estado de las Autonomías, calificado por muchos como de «cuasi-federal».

A modo de conclusión, los elementos que considero merecen una especial atención se centran en tres puntos:

1.º La insuficiencia de las normas contenidas en la Constitución de 1978 y en los estatutos de autonomía.

2.º La despreocupación que en relación a estas materias hubo durante las negociaciones que condujeron a la adhesión de España a la Comunidad. El sentimiento de europeísmo y el deseo de entrar en la Comunidad Europea hicieron, quizá, olvidar los aspectos que desde el punto de vista de aplicación cotidiana del derecho comunitario iban a ser importantes.

3.º Inexistencia de una solución global posterior, ya que fracasaron los proyectos de convenio entre las comunidades autónomas y el Gobierno central, no se ha producido una evolución del Senado que facilite su actuación como cámara de las autonomías y, finalmente, el Tribunal Constitucional tampoco ha llegado a soluciones definitivas.

Sin embargo, la línea abierta por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 20 de diciembre de 1988 debe continuarse y consolidarse en otras posteriores, en que se aborde en mayor profundidad el tema planteado y que, en definitiva, esta línea sirva para que el Gobierno Central y los gobiernos de las comunidades autónomas respeten el ámbito material respectivo de competencias, que no debe verse alterado por la presencia en la Comunidad Europea. No es fácil abordar simultáneamente un proceso de integración en un Mercado Común y un proceso de organización interna en comunidades autónomas.

VI. Bibliografía sumaria

Aurrecoechea, I.: «The role of the Autonomous Communities in the implementation of European Community Law in Spain», *International and Comparative Law Quarterly*, 1989, pág. 74-103.

Borràs, A.: «Intervenció en els tractats i convenis internacionals» y «Relacions amb la CEE», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, vol. III, pág. 35-63.

Borràs, A.: «El recurso por incumplimiento: razón de ser y eficacia», *Noticias CEE*, 1987 (febrero), pág. 75-80.

Borràs, A.: *La protección de los consumidores: España en la CEE*, Saarbrücken, 1987.

- Borràs, A.: «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, pág. 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.), Universidad Menéndez y Pelayo, 1982, pág. 77-91.
- Constantinesco, V.: «Comunidades Europeas. Estados y regiones: impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, 1989, 1, pág. 11-28.
- Garzón, G., Albiol, G., Piñol, J.L. y 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, pág. 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, pág. 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.
- Montoro, M. J.: «Spanien als Staat der Autonomen Gemeinschaften», *Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, 1987, 3, pág. 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-Muñoz Machado, eds.) vol. I, Madrid, 1986, pág. 671-728.
- Pellise, C.: *Le démarrage des fonds structurels en Espagne en 1986 et 1987*, Toulouse, 1989.
- Pendas, B.: «Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autonomías», *Noticias CEE*, 1988 (mayo), pág. 25-38.
- Pérez González, M., Pueyo, J.: «Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional», *VI Jornadas de Profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales*, Santiago de Compostela, 1982, pág. 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, pág. 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, pág. 191-240.
- Rodríguez Iglesias, G. C.: «Los efectos internos del derecho comunitario», *Documentación administrativa*, 1984, n.º 201, pág. 49-81.
- Sosa, F.: «Die spanische Gemeindeverwaltung», *Kommunalverfassungen in Europa*, (Ericksen-Hoppe-Leidinger, Hrsg.), Colonia, 1988, pág. 120-134.
- Tornos, J., Aja, E., Font, T., Perulles, J. M. y Alberti, E.: *Informe sobre las autonomías*, Ayuntamiento de Barcelona (Documento de trabajo), 1987.

