

# CREACION Y APLICACION DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y COMUNIDADES AUTONOMAS (\*)

A. LÓPEZ CASTILLO

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN: LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL ESTADO AUTONÓMICO: 1. *Descentralización interna e integración.* 2. *Las Comunidades Autónomas y el «poder de integración».*—I. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA CREACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO: 1. *Evolución en el ámbito interno:* A) Ensayos iniciales: ley y convenio. B) Primeras concreciones: la conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. 2. *Evolución en el ámbito comunitario. Introducción: la proyección comunitaria de las Comunidades Autónomas:* A) Las «Oficinas» en Bruselas: la singularidad de la llamada «embajada» vasca. B) Las posibilidades de proyección autonómica en la representación permanente del Reino de España. C) Participación institucionalizada de las Comunidades Autónomas en la CE, del Consejo consultivo de los entes regionales y locales al Comité de las Regiones.—II. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA PROBLEMÁTICA DE DESARROLLO NORMATIVO Y EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO: 1. *Introducción: la autonomía institucional y su modulación creciente. Reglamentos y Directivas.* 2. *Las Comunidades Autónomas y la aplicación del Derecho comunitario. Excurso en torno al título de ejecución.* 3. *El exterior y la CE ante las reglas internas de delimitación competencial.* 4. *La aplicación normativa y ejecutiva autonómica de las disposiciones comunitarias (Reglamentos, Directivas).* 5. *La práctica autonómica de aplicación normativa. El caso particular de Cataluña y País Vasco.* 6. *La adaptación del aparato administrativo autonómico. Un ejemplo.*—III. LA GARANTÍA INTERNA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS. LA GARANTÍA ESPECÍFICA ÍNSITA EN EL ARTÍCULO 93 CONS. Y EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN.

---

(\*) El presente texto reproduce, con mínimos retoques de ajuste, la ponencia española presentada en el marco del Seminario de Derecho Administrativo Comparado, celebrado en la Universidad de Sevilla el 25 y 26 de octubre de 1991, de próxima edición. Agradezco por ello al doctor J. Barnés, y con él a los organizadores del área de Derecho Administrativo de esa Universidad, su amable invitación de entonces y la aquiescencia de ahora para su publicación por separado.

INTRODUCCION: LA INTEGRACION EUROPEA  
EN EL ESTADO AUTONOMICO

La integración comunitaria del Reino de España, cuyo fundamento constitucional se halla en el artículo 93 Const., supone una apertura constitucional de largo alcance y, con ello, un nuevo elemento de complejidad que añadir a la ya derivada de la construcción de un Estado políticamente descentralizado.

La instauración de la nueva estructura territorial del poder del Estado, cimentada sobre la tensión resultante de los principios de unidad, correspondiente a la afirmación de una sola soberanía, la del pueblo español, y autonomía o ejercicio de poder constituido reconocido y garantizado a las nacionalidades y regiones que se constituyan, que se hallaba sólo bosquejada en la Constitución, ha resultado del llamado «proceso autonómico», que, a partir de ese marco constitucional abierto, ha llegado a concretar tanto lo referente al alcance territorial, diseñando un mapa final (?), como lo relativo a la propia naturaleza política de la autonomía que se acabaría generalizando. Semejante concreción, abierta como está a nuevos desarrollos, no deja de tener un carácter cuasi constituyente (1).

1. *Descentralización interna e integración*

El sistema autonómico español resultante presenta un «complejo competencial» característico, a partir de una doble cláusula residual (art. 149.3), conforme a la cual las Comunidades Autónomas podían asumir en los Estatutos, su norma institucional básica, las competencias listadas en el artículo 148.1 (todas las Comunidades Autónomas), así como las no reservadas

---

(1) Esta opción, resultante de los «pactos autonómicos» de 1981, ha sido caracterizada como ejemplo de *mutación* operada «de modo ostensible y aun deliberado» (J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1988, p. 508) o de verdadera *convención constitucional* (L. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, pp. 406 y ss.). De *opción constituyente*, al menos en relación con la reforma de los Estatutos, habla F. RUBIO LLORENTE, «El bloque de constitucionalidad», en *REDC*, 27, 1989, p. 23, nota 44. La consecuencia es que «en el ordenamiento español, constitución territorial y Constitución formal no coinciden...» P. CRUZ VILLALÓN, «La Constitución territorial del Estado», en *El Estatuto de Andalucía*, I: *Las competencias*, Barcelona, 1990, p. 11. Vid., además, F. RUBIO LLORENTE, *loc. cit.*, p. 24: «La peculiaridad de nuestro sistema nace... de haber sustraído a la Constitución formal una parte, la más importante, de las normas de delimitación competencial.» Sobre la equívocidad del concepto «bloque de constitucionalidad», recurrente en el intento de dar cuenta de esa discontinuidad normativa, vid. los autores últimamente citados, en pp. 17-18 y 9-23 y ss., respectivamente. Cfr. nota 3.

expresamente al Estado en el artículo 149; en este segundo caso, con una gradación temporal que impedía su posible asunción a las Comunidades Autónomas constituidas mediante la vía del artículo 143, en un plazo de cinco años a contar desde la aprobación de su Estatuto. Este modo potestativo de concreción de competencias alcanza indirectamente también a los propios órganos centrales del Estado, que podrán disponer así de las competencias restantes, no asumidas, dicho sea esto con alguna matización, puesto que el TC ha negado en algún caso la asunción estatal automática de materias no acogidas expresamente en los Estatutos (2). No obstante este perfil genérico, ni parece del todo incontrovertido que las competencias del Estado estén todas referidas en el artículo 149 ni las competencias autonómicas resultan en exclusiva de los Estatutos, puesto que con independencia de algunas remisiones al marco legal señaladas en la Constitución y en los propios Estatutos de autonomía, caben ampliaciones competenciales, sin tener que acudir al gravoso trámite de la reforma, mediante los mecanismos extraestatutarios previstos (art. 150.1 y 2) (3).

(2) Vid. algún ejemplo en P. CRUZ VILLALÓN, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en *Rev. Jur. CLM*, núms. 3-4, ed. J. J. Solozábal Echavarría, pp. 125, 146.

(3) Expirado el plazo de cinco años constitucionalmente exigido para la reforma de los Estatutos de vía ordinaria (art. 148.2), ha parecido al Gobierno llegado ya el momento de proceder a una ampliación competencial globalizada, y no directamente por la vía de la reforma estatutaria, sino mediante una delegación de competencias (artículo 150.2) que aprobada la correspondiente ley orgánica, acabarán siendo recogidas en los Estatutos mediante sendas reformas. El Pacto autonómico finalmente suscrito el pasado 28 de febrero por el Gobierno, el PSOE y el PP supone la transferencia en bloque a diez CCAA (Castilla-La Mancha, Castilla-León, Baleares, Madrid, La Rioja, Extremadura, Murcia, Cantabria, Asturias y Aragón) de un conjunto de competencias, entre las que destacan Educación, Inserción, casinos y juegos, cooperativas, etc., hasta hacer un total de 31 materias transferidas, ya en régimen de exclusividad (13), ya para su desarrollo legislativo y de ejecución (7), ya simplemente en régimen de ejecución (11). El resultado, aunque por esta vía, es la creciente equiparación competencial autonómica, salvadas algunas materias específicas como policía o sanidad, con las CCAA de primer nivel (con distinto grado, CAPV, CAC, CAG, CAA, CAV, CACan. y CANa.). Una equiparación que se vuelve a poner en cuestión, antes incluso de llegar a producirse, en el seno de las llamadas Comunidades históricas, que parecen ver llegada la oportunidad de reiniciar un debate de fondo, siempre latente, por la propia apertura de la «Constitución territorial», sobre la plasmación jurídico-constitucional de la singularización y especificidad que les son propias. Vid. *El País* de 13-III y 13 y 16-IV-92, respectivamente. A esta nueva forma de reconducción autonómica, que busca la mayor homogeneidad posible del «complejo competencial» (el hecho de que tengamos «diecisiete bloques de constitucionalidad distintos» exige una indispensable reducción de la complejidad —así expresamente F. RUBIO LLORENTE, *loc. cit.*, p. 29, nota 62—), ha de sumarse la exigencia de

El juego de la doble cláusula residual de nuestro sistema autonómico arroja una distribución competencial material y funcionalmente diversa, de donde resulta un régimen de ejercicio incierto, que se completa con las cláusulas de supletoriedad, en los ámbitos materiales estatutariamente asumidos, y prevalencia del derecho estatal, en caso de conflicto, en todo aquello que no esté atribuido a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 *in fine*). Como quiera que esa exclusividad es, pese al tenor estatutario, prácticamente residual, la articulación del sistema autonómico girará de ordinario en torno al binomio legislación básica-legislación de desarrollo. Es a partir de la delimitación estatal de las bases como las Comunidades Autónomas desarrollarán, en su ámbito respectivo, las materias asumidas (4). Pero la modulación competencial no se deriva sólo de este régimen ordinario de interrelación normativa. El Estado central cuenta con otros títulos de concurrencia dotados de una considerable capacidad de fagocitación de las competencias autonómicas. Este es el caso, sobre todo, en los ámbitos económico (bases y coordinación de la planificación económica, principio de unidad de mercado como trasunto de la unidad política del Estado) e internacional o exterior (relaciones internacionales, comercio exterior, sanidad exterior, etc., como manifestaciones de la soberanía internacional del Reino de España).

La fuerza expansiva de estos títulos estatales, generadora de un innegable efecto limitador de las competencias autonómicas, presenta toda su pujanza cuando inciden al alimón sobre un determinado ámbito material. Este puede ser el caso recurrente en la confluencia con el proceso de gestación, desarrollo y ejecución de la normativa comunitaria, proceso dotado además de garantías específicas, capaces de propiciar una concurrencia ya no sólo normativa, sino incluso ejecutiva, en favor de los órganos centrales del Estado (5).

El alcance de la integración, de la apertura expresada en la atribución-cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93) a

---

cooperación en sus formas multilateral y bilateral, único modo de compaginar la necesaria homogeneidad con los ineludibles hechos diferenciales. En detalle, vid. *D. S. (S.)*, IV. Leg., Comisiones, núm. 148, sesión informativa, 6-IV-92.

(4) En general, sobre este modo de articulación del sistema, vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», en *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1989. En síntesis, puede verse J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Estado autonómico y Tribunal Constitucional», en *REP*, 73, 1991, pp. 35, 51 y ss. Sobre la evolución de lo básico en la jurisprudencia constitucional, vid., por todos, J. JIMÉNEZ CAMPO, «¿Qué es 'lo básico'? Legislación compartida en el Estado autonómico», en *REDC*, 27, 1989, pp. 39 y ss.

(5) Una interpretación destemplada del alcance de esta intervención puede verse en la posición de la Abogacía del Estado en los antecedentes (I, 5) de la STC 252/88 y (I, 8) de la STC 76/91., cit. en nota 60.

un nuevo ámbito, el de actuación de la organización supranacional, ámbito que no es ajeno al Estado miembro, del que esa organización resulta más bien su «continuo», en un tránsito dinámico hacia la común configuración de aspectos económico-políticos en un espacio único de soberanía, no acaba de quedar claro por la mera lectura del artículo 93. En efecto, la referencia al tratado internacional como forma de vehicular la referida apertura podría originar el equívoco de conferir a este relevante precepto constitucional un valor meramente procedimental, equívoco en el que ha incurrido de hecho ya el Tribunal Constitucional al caracterizarlo como un «precepto constitucional de índole orgánico-procedimental (que) se limita a regular el modo de celebración de una determinada clase de tratados internacionales...» (6).

Sin querer desconocer esa vertiente formal del artículo 93, actualizada ya en dos ocasiones mediante las leyes orgánicas 10/1985 y 4/1986, de autorización del tratado de adhesión a las Comunidades Europeas y del Acta única europea, respectivamente (7), y a punto de volverse a concretar, con la ratificación pendiente del Tratado de Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, con el que se cubre una nueva etapa en el proceso de integración europea, no puede dejar de destacarse su carácter de fundamento constitucional de la «atribución-cesión», que supone todo un complejo haz de operaciones, entre las que se han de identificar la constitución de competencias supranacionales originarias, en modo alguno delegadas o derivadas, y de un alcance incierto, puesto que los tratados no contienen listados precisos de competencias, sino una agregación de materias, acciones y poderes al servicio de unos fines capaces de remodelar materias ya asumidas o incluso atraer nuevos ámbitos en un verdadero proceso de autodefinition progresiva (8); la renuncia al ejercicio de las competencias constitucionales paralelas o semejantes, que no idénticas; el reconocimiento del ejercicio de las

(6) Vid. FJ 4 de la STC 28/91, de 14-II, recaída en el RI 852/1987 (asunto: elecciones al Parlamento Europeo), en BOE de 15-III-91, ref. 7039. Este enfoque formal está adelantado ya en el FJ 4 de la STC 137/89 (asunto: Comunicado de colaboración), donde el discutido quebranto del ámbito competencial del Estado por la Comunidad Autónoma de Galicia daría ocasión al TC de emprender un excursus sobre la configuración constitucional del *ius contrahendi* (art. 149.1-3), del que el art. 93, como el art. 94, sería una simple proyección instrumental reguladora de «la intervención de las Cortes Generales y del Gobierno en el proceso decisorio correspondiente».

(7) De 2-VIII-1985 (BOE 8-VIII-85) y 26-XI-1986 (BOE 4-XII-1986).

(8) Hay que destacar el paralelismo de esta instrumentalidad de las competencias en relación a los objetivos, con la doctrina federal de los poderes implícitos. Vid., en general, J. H. H. WEILER, *El sistema comunitario europeo*, Bolonia, 1985. En la doctrina española, vid., por todos, S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, pp. 35 y ss.

competencias «comunitarizadas» conforme al marco establecido en la Carta constitucional de esa «Comunidad de Derecho» (9), y la actuación leal y conforme de las propias competencias en el desarrollo y puesta en práctica, tanto normativa como ejecutiva, de las disposiciones y obligaciones derivadas del ejercicio competencial comunitario.

En definitiva, y como acertadamente expusiera ya durante el proceso constituyente el entonces senador F. Morán, la «creación de una verdadera supranacionalidad...» supone una «distribución de competencias entre atribuciones nacionales y supranacionales» (10).

Se produce así una superposición del plano supranacional sobre el plano interno con independencia de la correspondencia de una u otra materia a los órganos centrales del Estado o a los autonómicos. Incidencia, pues, sobre cualesquiera competencias, aunque no sobre todas (11), y, por consiguiente, también sobre aquellas que pudieran haber asumido las Comunidades Autónomas (12), tanto si se dicen de régimen exclusivo (agricultura y ganadería, transportes, fomento del desarrollo económico regional, etc.) como si se trata de competencias compartidas (ordenación y planificación de la actividad económica regional o sanidad e higiene, por ejemplo).

## 2. Las Comunidades Autónomas y el «poder de integración»

La incidencia en un lapso temporal tan corto de semejante apertura del poder del Estado sobre la incipiente andadura del Estado autonómico ha acabado de resaltar definitivamente la imperiosa necesidad de una adecuada articulación de los niveles de decisión y ejercicio de sendas competencias, única vía posible que las Comunidades Autónomas tienen para poder transi-

(9) Vid. STJCE de 24-IV-1986 (asunto 294/83), párr. 23. Vid., además, el Dictamen 1/91, de 15-XII, en Actividades del TJCE 22/91, pp. 27, 29, y más extensamente en BCE-1991-35, pp. 198, 207.

(10) Vid. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, IV, pp. 4598-99, y III, p. 3730.

(11) Esto, que resulta difícil de contestar, quedaría, lógicamente, descartado con la supresión del plural «las» que precedía al término competencias, mediante enmienda *in voce* aprobada por unanimidad en la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas. Vid. en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, II, p. 1318.

(12) Sobre la caracterización y alcance de esta incidencia, vid., en general, G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, UPV, 1985, pp. 193 y ss., y E. ALONSO GARCÍA, «La incidencia de la entrada en las Comunidades Europeas en el sistema constitucional de fuentes del derecho», en AGUIAR DE LUQUE (coord.), *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñati, 1985, pp. 125 y ss.

tar, sin perecer, esta especie de senda cuasi constituyente que conduce hacia la unión europea, dirección en la cual (tras un primer paso corto, pero firme, representado por el Acta única europea y su previsión del mercado interior sin fronteras, cuya entrada en vigor se produciría sólo unos meses más tarde, el 1-VII-87, que la de los propios tratados originarios, el 1-I-86), se han encaminado las reformas de los tratados comunitarios resultantes de las conferencias intergubernamentales sobre las uniones política y económico-monetaria, cuyo resultado, el Tratado de la Unión Europea, se halla actualmente en curso de ratificación por parte de los Estados miembros.

Aunque la dirección de la negociación conducente a estos tratados de integración ha correspondido y corresponde al Gobierno de la Nación como órgano constitucionalmente encargado de la dirección de la política exterior, la densidad y alcance de este proceso negociador, su especificidad incontrovertible, han evidenciado, por una parte, la conveniencia de una creciente especialización en el seno de la Administración nacional, que ha debido dotarse de los órganos e instrumentos precisos para su conducción (13), y han hecho aparecer como algo insoslayable, por otra, la ineludible necesidad de asociar las Comunidades Autónomas a esta especie de constitución mediata de unas nuevas estructuras de poder supraordenadas, en vista de que los órganos centrales del Estado integran también competencias autonómicas (14),

(13) En los inicios España contaría incluso con un Ministerio específico, sustituido luego por una Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas, en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores. Firmado el Tratado de adhesión (12-VI-1985), se produciría una reestructuración (Real Decreto 1485/85, de 28-VIII; BOE de 29-VIII-85) de la Administración comunitaria española al prescindir del anterior consejo coordinador de las relaciones con las Comunidades Europeas, encargando a la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas de la futura coordinación en las instituciones comunitarias. La Secretaría preside la Comisión interministerial para asuntos económicos relacionados con las Comunidades Europeas y a su través se expresa la dependencia administrativa y financiera que del Ministerio de Asuntos Exteriores tiene la Representación permanente de España ante las Comunidades Europeas (Reales Decretos 1567/85, de 2-IX, y 260/86, de 7-I, en BOE de 5-IX-85 y 13-II-86, respectivamente). La estructura básica de la Secretaría de Estado descansa sobre un gabinete, una Secretaría general y las Direcciones generales de coordinación técnica comunitaria y de coordinación jurídica e institucional comunitaria, cuya estructura sería objeto de regulación en la Orden ministerial de 12-V-1986 (BOE de 29-V-86). En detalle, vid. J. SALAS HERNÁNDEZ y A. BETANCOR RODRÍGUEZ, «La incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española», en RAP, 125, 1991, pp. 495, 499 y ss.

(14) Y ello sin necesidad de que el Estado (central) disponga de una expresa competencia de «asociación o integración en áreas económicas supranacionales», fórmula propuesta como enmienda al entonces art. 138.2 del anteproyecto de Constitución, que sería rechazada en ponencia. Vid. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, I, pp. 412 y 585. Por lo demás, una fórmula de este tipo apenas podría dar cuenta del pro-

sin que éstas puedan disponer nada al respecto desde una plataforma institucional adecuada a su carácter político, puesto que el Senado, sedicente «Cámara de representación territorial» (art. 69.1), no ha podido representar hasta ahora a las Comunidades Autónomas sino de un modo residual (art. 69.5) (15), por lo que la intervención de esta Cámara en el procedimiento de autorización no supone remedio alguno. Es más, la posición de predominio del Congreso de los Diputados (art. 90.2 en relación con el art. 132 del Reglamento del Congreso de los Diputados) debería terminar si el tránsito actual del Estado autonómico (16) (del que dan cuenta, por ejemplo, la prevista ampliación competencial de los Estatutos de vía ordinaria o la discutida reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas) llevase a configurar realmente un Senado territorial. Se habría dado así un paso definitivo para la participación de las Comunidades Autónomas en ese ámbito mixto, compuesto a un tiempo de elementos externos e inter-

ceso integrador comunitario, cuyo fundamento constitucional está ya en el art. 93 (cfr., si no, el art. 20.3 EAPV). En relación con el posible control de constitucionalidad, vía ley de ratificación, del vaciado competencial autonómico derivado de los tratados comunitarios, vid. *BOCG* (S), I, núm. 155, de 21-V-1985.

(15) «Las Comunidades Autónomas designarán... un senador y otro más por cada millón de habitantes...» Vid., además, la referencia a los llamados Grupos territoriales en el Reglamento del Senado (art. 32.2). Por vía reglamentaria también se ha decidido recientemente la futura creación de una Comisión de Autonomías, en lo que pretende ser un primer paso en el intento de reconvertir el Senado definitivamente en una Cámara territorial, en la perspectiva de una futura reforma sobre la que el acuerdo político es cada vez más amplio. Es seguramente ésta la cuestión que mayor unanimidad ha concitado en la andadura constitucional de nuestro Estado compuesto. Un intento que cuenta con antecedentes en la propuesta alternativa a la LO de autorización, defendida por Herrero Rodríguez de Miñón (disposición adicional). En su propuesta de Comisión mixta había diecisiete representantes de las CCAA, quince del Gobierno y veinte diputados/senadores; propuesta reiterada por su grupo en el Senado con alguna variante. También el Grupo Mixto de esta Cámara propuso una fórmula semejante. La Comisión mixta Congreso-Senado, creada por Ley 47/85 y modificada por Ley 18/88, cit., responde a otra necesidad, la de acercar el Parlamento a la realidad comunitaria en pos de nuevas formas de control adecuadas a los nuevos ámbitos de actuación.

(16) Cfr. P. Cruz Villalón y su pregunta sobre si «el derecho a la autonomía, ¿puede servir de fundamento indefinido a la estructura territorial del Estado, o más bien habrá que pensar que sólo puede servir de fundamento al proceso autonómico?»; (si) ¿no será acaso el modelo autonómico un modelo sólo viable para Estados con algunos territorios autónomos pero, fundamentalmente, Estados centralizados?», y el reconocimiento de J. J. Solozábal Echavarría de las singularidades sobre las que se asienta «la excepcionalidad del diseño de nuestra forma de Estado... (al que por una parte) es difícil negarle un carácter transitorio... (y sobre el que, por otra) sólo un Estado federal reequilibrado ofrecería una mayor virtualidad integradora», en *loc. cit.*, p. 20 y p. 47, respectivamente.



nos, que en la doctrina germana se ha denominado con acierto «poder de integración» (17). Entretanto, el alcance del ejercicio de este poder iría afianzando una práctica que dejaba claro que el régimen de la integración no tenía por qué sujetarse a las previsiones más o menos amplias que los Estatutos de las Comunidades Autónomas hubiesen establecido en relación con los tratados internacionales. En este sentido, ya durante las negociaciones para el ingreso en la Comunidad Europea se entablaron contactos con todas las Comunidades Autónomas, incluso de carácter bilateral (18), contactos que se han venido sucediendo luego también con motivo de las negociaciones conducentes a la constitución de la Unión Europea, tanto con carácter informal como en el seno de la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades europeas.

En realidad, sólo algunos Estatutos habían establecido su derecho a ser informados en la elaboración de los tratados y convenios (internacionales), así como sobre los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afectasen a materias de su específico interés (19). Sólo el Estatuto canario vincula esa información, referida también a las negociaciones de adhesión, al parecer, que, en su caso, pudiera emitir el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma. Además, cualquier modificación del régimen económico-fiscal de Canarias, aunque a resultas de la «vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales», tiene lugar «de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento canario» (20). Destaca en este sentido la coordinación alcanzada en

(17) A. RUPPERT, *Die integrationsgewalt*, Hamburgo, 1969. Vid. también, no obstante, W. G. GREWE, en *VVDStRL*, 12, 1954, pp. 143 y ss.; del mismo autor, «Zum Verfassungsrecht der auswärtigen Gewalt», en *AÖR*, 112, 1987, pp. 521, 536 y ss.

(18) Así, por ejemplo, con Andalucía hubo un total de diecisiete reuniones. Vid. la cifra exacta de las reuniones habidas con cada Comunidad Autónoma en A. MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1987, p. 246.

(19) EAPV (art. 20.5), EAC (art. 27.5), EAA (art. 23.1), EAAR (art. 16.k), LORAFNA (art. 68), EAM (art. 33.1). Sin mencionar los proyectos de legislación aduanera, EAAst (art. 34.3) y EAMu (art. 12.2 *in fine*), refiriéndose este último a materias de su competencia.

(20) Vid. arts. 37.1 y 45.2 y 3 EACan. Aunque no vincula, el informe es preceptivo (vid., en ese sentido, FJ 1 y 6 de la STC 35/84, de 9-II, que declararía la inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 1/83, de 9-II, por omitir el trámite). Con ocasión del Real Decreto-Ley 6/85, de 18-XII, de adaptación de la imposición indirecta en Canarias, Ceuta y Melilla, el trámite sólo se cumplió durante el plazo de su convalidación. Por otra parte, el Pleno del Parlamento canario acordaría el 22-VI-1985 informar negativamente el proyecto de LO de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, en cuanto algunos de los elementos del parecer emitido por el órgano de gobierno canario durante el proceso negociador no habían encontrado acogida en la solu-

defensa de los intereses canarios, claramente expresados en el Acuerdo casi unánime de su Parlamento, de las distintas Administraciones canarias afectadas, municipios, cábildos y gobierno autónomo, y la Administración central, en pos de la plena, aunque singularizada, comunitarización del archipiélago canario (21).

Vista la evolución habida en torno al proceso de integración, vamos a centrar nuestra atención ya sobre la rica problemática, primero coyuntural, por la incidencia en tromba del llamado «acervo comunitario» y su consiguiente labor de adaptación y desarrollo, y segundo, y sobre todo, estructural, de la necesaria delimitación de los ámbitos de actuación propios (de los órganos centrales del Estado y) de las Comunidades Autónomas, en esa «cotidiana labor» constituida tanto por la configuración y adopción interna (¿y comunitaria?) de las decisiones como por el cumplimiento y puesta en práctica de las obligaciones resultantes, sin olvidar su garantía.

---

ción finalmente negociada, un *status* comunitario específico, que la Comunidad canaria había planteado, en medio de una quiebra considerable de sus fuerzas políticas y sociales. Dicho informe preceptivo sería desatendido en las Cortes, no sin propiciar una polémica político-doctrinal considerable, con el argumento de una futura «negociación» en el seno de la Comunidad Europea, como miembro pleno y probablemente en mejores condiciones (vid. la enmienda presentada por Bravo de Laguna y la respuesta dada por Medina Ortega, así como Guimerá Gil y De Armas, en *DSCD*, II leg., núm. 330, de 26-VI-1985, pp. 10172, 10177-78, y *DSS*, II leg., núm. 132, de 17-VII-1985, pp. 6232, 6234).

(21) El Acuerdo mencionado, que contó con el apoyo del 90 por 100 de los parlamentarios, es de 21-XII-1989. Sobre el entendimiento logrado entre las distintas Administraciones y su ponderación como «un triunfo del diálogo», vid. *DS* (S), Comisión de Economía y Hacienda, 26-IV-90 = *Noticias/CEE*, núm. 66, 1990, 101-109. El resultado de esta activación de las previsiones contenidas en el Acta de adhesión (art. 25.4, párrafo 1.º: «A instancia del Reino de España, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, podrá: decidir la integración de las Islas Canarias en el territorio aduanero de la Comunidad; definir las medidas apropiadas dirigidas a extender a las Islas Canarias las disposiciones vigentes del derecho comunitario...») ha sido la instrumentación de un programa específico para Canarias mediante Decisión de 26-VI-91, unida a la extensión a las Islas de la normativa comunitaria en los términos establecidos por el Reglamento (CEE) núm. 1911/91. No obstante su directa aplicabilidad, no cabe excluir una cierta labor complementaria. El panorama se completa con la Ley 20/91, de 7-VI, en *BOE* de 8-VI-91, que revisa el régimen de fiscalidad canario, concluyendo en entente lo que había comenzado como enfrentamiento y rebelión. También el contencioso sobre la distinta valoración de los costes de la insularidad, que había propiciado la negativa inicial de la CA de Canarias a firmar el pacto sobre financiación autonómica acordado en enero pasado con las CCAA, ha sido finalmente resuelto por la vía de la negociación bilateral con el Gobierno central.

**I. LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LA PROBLEMÁTICA  
DERIVADA DE LA CREACION DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO**

El tratamiento de la problemática de la elaboración y toma de decisiones aparece como un elemento indisociable del momento posterior de su puesta en práctica. La respuesta que se pretenda dar a ambas cuestiones no puede por ello diferir, ha de ser una respuesta única, puesto que de un único asunto se trata, de la necesaria cooperación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, único medio de evitar un vaciamiento competencial, que el Tribunal Constitucional, siguiendo un criterio interpretativo general, viene sistemáticamente desechando, y de no contravenir el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones constitucionalmente reconocido y garantizado, oponible frente a cualquier intento legislativo más o menos sutil de recomposición competencial como el que se habría producido, por ejemplo, si con motivo de la ley orgánica de autorización prevista en el artículo 93 se hubiese pretendido traspasar a los órganos centrales del Estado algunas competencias autonómicas, puesto que este precepto no autoriza un corrimiento interno de las competencias, aunque de su puesta en acción resulte ciertamente un modo distinto de ejercitarlas (22). En esa medida, y pese a la falta de referencias expresas, el artículo 93, apoyado en el deber de leal colaboración, ínsito en la estructura de nuestra «Constitución territorial», es título suficiente para desarrollar el procedimiento de articulación competencial preciso a todo Estado complejo e indicado para ofrecer una respuesta conforme a las obligaciones comunitarias contraídas.

*1. Evolución en el ámbito interno*

*A) Ensayos iniciales: ley y convenio*

En realidad, los primeros pasos en la línea de establecimiento del procedimiento de cooperación entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas que propiciase el acuerdo sobre la atribución de las respectivas competencias y la concertación en relación con el contenido de las normas a adoptar en los casos de un desarrollo plural del derecho comuni-

---

(22) Vid., por ejemplo, entre otras posibles, la intervención del señor Roca en *DSCD*, II, núm. 221, de 25-VI-1985, pp. 10216-17. El TC, por su parte, rechazaría semejante proceder, en cuanto firme custodia de «la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos» (FJ 4 de su sentencia 76/83, de 5-VII, en *BJC*, 1983, 30). Vid. esta doctrina, más recientemente, en el FJ 3 de la *STC* 227/88, de 29-XI, en *BOE* de 23-XII-88.

tario giraron alrededor de la ocasión que la ley orgánica de autorización prevista en el artículo 93 brindaba (23). Manejaron esta idea tanto el Gobierno, que acabó desechándola por razones diversas de índole jurídica y política, entre las que se cuentan la ausencia entonces de una respuesta clara sobre el título de ejecución del derecho comunitario por parte de las CCAA y el temor a iniciar la andadura comunitaria con el traspiés que una posible impugnación de la ley ante el TC habría podido suponer, como la oposición, con su propuesta alternativa a la LO de autorización, finalmente rechazada, en donde, entre otras cuestiones, se hacía referencia a la garantía del cumplimiento del derecho comunitario y a la cooperación Estado central-CCAA (24). Se optó entonces, ante la incertidumbre (25), por posponer la cuestión a futuros desarrollos.

Desechada la regulación legal del acuerdo, se ensayó la vía del convenio desde finales de 1985. La propuesta gubernamental de convenio experimentaría un prolongado proceso negociador sin llegar a concitar el acuerdo necesario, conociendo incluso alguna propuesta alternativa de las CCAA, cuya pretensión de vincular la voluntad del Gobierno, en el ámbito de lo autonómico, casaba mal con la mínima unidad de acción que la defensa del interés general demanda, con el riesgo adicional de posibles confusiones y tensiones intestinas ante o en el seno de las instituciones comunitarias, y casaba aún peor con el propio procedimiento decisorio comunitario, en el que la flexibilidad y la búsqueda de cambiantes alianzas parecen el único modo efectivo de defender posiciones. Un modo que resulta *más bien* del fluido intercambio de información, asiento de una leal cooperación y respeto de los ámbitos e intereses respectivos (26). A results del proceso negociador se iría concre-

---

(23) Vid. la propuesta formulada en esos términos por G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, en *loc. cit.*, p. 235.

(24) El art. 6 de la propuesta del Grupo Popular decía: «Cuando las Cortes Generales o el Gobierno, según los casos, hubieran de dictar disposiciones para garantizar la ejecución y aplicación del ordenamiento de las Comunidades Europeas, y tales disposiciones hayan de ser desarrolladas legislativamente por las Comunidades Autónomas, o incidan en el ámbito de sus competencias, se adoptarán las medidas precisas para que los Parlamentos o Gobiernos autónomos, según los casos, sean oídos y puedan participar en su elaboración, sin perjuicio de cualquiera otra medida de cooperación.»

(25) Vid., refiriéndose a la problemática de ejecución, la intervención del señor Marín, en *DSCD*, cit., p. 10207: «Esta es una de las cuestiones que más ha sido estudiada por la Administración, y en este momento todavía no hemos sido capaces... de llegar a una solución definitiva.»

(26) En síntesis, la CA de Cataluña planteaba una representación asimétrica de las Comunidades Autónomas, en la llamada Delegación de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos (un miembro por Comunidad Autónoma histórica y otros tres más a elegir entre las catorce restantes), encargada de la proyección comunitaria de las

tando un marco de articulación centrado, por una parte, en la integración de las CCAA en la formación interna de la voluntad del Estado relativa a los asuntos comunitarios, así como en las relaciones con las instituciones comunitarias, incluida la participación en sus órganos (observador, miembro de la representación española), y, por otra, en el desarrollo y ejecución del derecho prevalente comunitario y de las políticas a que compromete la condición de Estado miembro, en el marco de las respectivas competencias del Estado central y las Comunidades Autónomas, así como su garantía por parte del Estado miembro.

Sin embargo, la renuncia a establecer un convenio demasiado vago, único modo de concitar el acuerdo de todas las CCAA, llevaría al Gobierno a centrar su atención en fórmulas útiles, aunque sectoriales, una vez sentado un mínimo cuerpo de doctrina y rodado el aparato estatal y autonómico, en detrimento de una solución global, generalmente demandada, a la que no se debería renunciar.

A partir de 1987 se habían ido desarrollando una serie de conferencias sectoriales, en materias tales como agricultura, transporte, medio ambiente, cultura, educación, consumo, salud, asuntos sociales, turismo, etc. (27). (El último proyecto de convenio había pretendido hacer de estas conferencias sectoriales un órgano de información mutua y de intercomunicación permanente sobre criterios de elaboración y examen de medidas conjuntas del Gobierno central y los Gobiernos autonómicos.) Pero, por lo que se refiere a la problemática comunitaria, de su funcionamiento ha resultado una coordinación muy débil, tanto por la dispersión temática cuanto por la multiplicidad de interlocutores (28).

---

competencias autonómicas, en cuyo ámbito quedaría vinculado el Gobierno, que habría de permitir la asistencia de sus representantes, el delegado de las Comunidades Autónomas y el delegado adjunto (representante adjunto y agregado, respectivamente, en la Representación permanente de España ante las Comunidades Europeas) a todas las reuniones de las instituciones comunitarias cuando se debatieran asuntos de su competencia. Como se verá, una imbricación comunitaria de este alcance encuentra su mejor camino en la propia institucionalización del plano «regional» en el ámbito comunitario.

(27) Vid. Ley 12/83, de 14-X (art. 4): «A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de las Consejerías de las distintas Comunidades Autónomas y del ministro o ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlas y resolverlas.» Cfr. FJ 13 de la STC 76/83, cit. Destaca asimismo el Consejo de política fiscal y financiera previsto en el art. 3 de la LOFCA, foro de discusión del actual sistema de financiación autonómica.

(28) Defectos que se destacan muy atinadamente en la carta de 27-VIII-1991, en

B) *Primeras concreciones: la conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*

Para intentar paliar esas deficiencias se pondría en marcha, a finales de 1988, la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que se reuniría por primera vez el 16 de marzo de 1989 (29), sentando las bases de su actuación futura sobre principios ya decantados a lo largo de todo este período negociador, y que se podrían sintetizar como sigue: la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones y formación de la voluntad del Estado en las instituciones comunitarias cuando se trate de sus materias, con independencia de la exclusiva competencia estatal en materia de relaciones internacionales; la integración, que no supone modificación de la distribución competencial interna, conlleva necesariamente una devaluación del ámbito competencial, con independencia de su correspondencia territorial interna; el ejercicio de las competencias respectivas se realizará, conforme al principio de lealtad constitucional, tanto al decidir como al aplicar y ejecutar, en el marco de la defensa de los intereses globales de España, fuera del cual no tendrá cabida interés singular alguno.

La Conferencia, compuesta por los titulares del Ministerio para las Administraciones Públicas, de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la Administración central, y por los consejeros autonómicos designados al efecto por su respectivo presidente, descansa en un escalón inferior, compuesto por responsables de segundo nivel, que prepara las reuniones. Una base técnica como ésta propicia la implantación en cada Comunidad Autónoma de un coordinador para esos temas. Se establece así un espacio permanente en el que poder dar respuesta a la diversa problemática derivada de la participación de las CCAA en el proceso comunitario, con interlocutores únicos, que actúan a su vez en el seno de las CCAA como un elemento de centralización hacia y desde el gobierno autonómico. Una de las consecuencias de alcance de esta centralización decisoria ha sido la adaptación, o readaptación, en su caso, de las propias administraciones autonómicas, un elemento indispensable de racionalización.

---

respuesta a un cuestionario, del señor Portugués Carrillo (asesor para asuntos de las Comunidades Europeas, Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias).

(29) Vid. las referencias a esta primera sesión de la Conferencia durante el ejercicio de la presidencia española del Consejo en J. E. SORIANO, «Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta», en *REDA*, 69, 1991, pp. 19-20.

En el haber de la Conferencia destacan, además del flujo de información, ya sea de carácter general o más específica, en relación, por ejemplo, con el período de presidencia española del Consejo, o con el proceso negociador que había de llevar a la Unión europea, dos Acuerdos:

Regulando el uno la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias, y operante, el otro, en materia de ayudas públicas.

Estos Acuerdos se presentan como los primeros logros de una nueva estrategia que, superando «un reiterativo debate general y de principios sobre el *quid* y el *cómo* de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso comunitario», pretende desbrozar las distintas cuestiones relacionadas con la participación de las CCAA a la búsqueda de nuevos acuerdos (30).

Los Acuerdos se podrían sintetizar en lo siguiente:

— El primero establece un procedimiento de colaboración que recoge, mejorándolas, algunas prácticas anteriores en relación con las actuaciones a desarrollar en casos de incumplimiento imputable a una acción u omisión de una Comunidad Autónoma, distinguiendo dos supuestos: actuaciones ante la Comisión y actuaciones ante el TJCE.

La Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas es el órgano de coordinación, encargado de comunicar a las CCAA los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la Comisión y de coordinar las respuestas a fin de trasladar la respuesta definitiva a la Comisión. Junto al flujo constante de información mutua derivado de esas actuaciones, las CCAA tienen la oportunidad, solicitándolo, de acudir a las reuniones con los servicios de la Comisión que estudien los procedimientos de incumplimiento iniciados contra el Reino de España. En los supuestos de interposición de recurso ante el TJCE por posibles incumplimientos derivados de acciones u omisiones de las CCAA, se abre la posibilidad de que sus asesores puedan colaborar en la adopción de las posiciones a mantener por el Reino de España ante el TJCE. La Secretaría de Estado, a instancia de las CCAA, podría presentar observaciones ante el TJCE en el caso de cuestiones prejudiciales planteadas en relación con una actuación u omisión de las CCAA.

---

(30) Así, textualmente, en el folleto *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas*, editado por el MAP, Madrid, 1991, donde se pueden consultar los Acuerdos. Cfr. además las afirmaciones del titular del Ministerio de Administraciones Públicas al respecto en *DS(S)* cit. en nota 3.

— El segundo articula el procedimiento a seguir para dar cumplimiento a la obligación comunitaria de notificar las ayudas públicas a la Comisión, cuando de ayudas propias de las CCAA se trate.

A la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, órgano de coordinación, llegarán los proyectos de ayudas públicas de las CCAA, que serán notificadas a través del sistema establecido al efecto en el seno de la comisión interministerial para asuntos económicos relacionados con la CEE. A la Secretaría de Estado le cumple la tarea de servir de enlace comunicador entre la Comisión y las CCAA, con las que mantendrá un contacto fluido y permanente a través de su órgano coordinador respectivo. Facilitará también los contactos necesarios cuando así lo requieran la Comisión o alguna Comunidad Autónoma.

## 2. *Evolución en el ámbito comunitario. Introducción: La proyección comunitaria de las Comunidades Autónomas*

Las Comunidades Autónomas han venido desarrollando una creciente proyección exterior, pese a la estricta jurisprudencia constitucional, conforme a la cual, el carácter exclusivo, ciertamente expansivo, del título competencial estatal en materia de relaciones internacionales privaría a toda Comunidad Autónoma de la posibilidad de mantener relaciones, o suscribir acuerdos, con un poder público extranjero (31). La falta de precisión constitucional y estatutaria al respecto no ha sido obstáculo a este desarrollo, cifrado en la gira de visitas a otros países, incluida la firma de acuerdos de muy diversa índole (32), y, en general, la promoción exterior de sus intereses. Esta innegable proyección exterior de las Comunidades Autónomas, carente como está, pese a algún intento habido, de un marco regulador general, ya de carácter normativo, ya de naturaleza convencional, como es el caso en Alemania, por ejemplo, no ha podido sino ser reconocida por el Gobierno de la Nación al objeto de proceder a una mínima coordinación, a partir de una puntual información que permita tanto el deslinde de las actuaciones respectivas como la prestación del auxilio preciso por parte del servicio exterior del Estado, todo

---

(31) Vid. SSTC 44/82 (FJ 4), 154/85 (FJ 5) y 137/89 (FJ 4, 5).

(32) Así, por ejemplo, los Acuerdos (Protocolos de colaboración) de la CA de Madrid con Quebec, Región y Ayuntamiento de Moscú, Île-de-France o Aquitania, por no citar sino el caso de una CA. Vid. las consideraciones sobre este tipo de Acuerdos en J. GONZÁLEZ CAMPOS, «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», en *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1990, pp. 41, 49 y ss.



ello en garantía de la unidad del poder exterior que el título competencial establece (33).

Esta misma evidencia ha llevado también al TC a modular su estricta doctrina en torno a las «relaciones internacionales», que como «título especialmente político y propio de las relaciones entre Estados», se empieza a ceñir ahora a las materias clásicas «(tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional...)» (34), siguiendo un camino ya emprendido con la distinción entre actividades de normación y promoción, a partir de la cual puede explicarse razonablemente gran parte de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas, que, en este ámbito de promoción y fomento de sus intereses, podrán proyectar su actuación más allá del marco territorial estricto propio de la normación (35). Esto, que parece imponerse de una forma general, resulta incontrovertible cuando del ámbito comunitario se trata.

La relación de las Comunidades Autónomas con las instituciones comunitarias se halla, abandonados los proyectos de tipo global ya referidos, igualmente falta de regulación general. Existen, sin embargo, algunas previsiones de carácter específico, en las que se perfila ya el lecho donde encauzar ese caudal de interrelación que la integración genera. Así, por ejemplo, en los Acuerdos adoptados en el seno de la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, se instrumenta un modo de relación indirecto, mediante la Administración nacional, que pivota sobre la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, órgano de enlace e intercomunicación entre las Comunidades Autónomas afectadas y la Comisión-CE (36).

---

(33) Se subraya, por ejemplo, la necesidad de mejorar la coordinación de las relaciones exteriores de las Comunidades Autónomas en la Carta de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores de 31-X-83 a la Delegación del Gobierno de las CCAA. Vid. en T. SOLÍS GRAGERA, «El poder exterior y las Comunidades Autónomas», en *DA*, núm. 205, 1985, pp. 91, 116.

(34) Así en las SSTC 17/91, de 31-I (FJ 6), y 153/89, de 5-X, respectivamente. Cfr., asimismo, el voto discrepante suscrito por cuatro jueces a la STC 137/89, cit.

(35) Cfr. el tenor de los votos discrepantes a las SSTC 125/84 (en donde se adelanta esta distinción) y 137/89 (que la proyecta sobre un controvertido «Comunicado» suscrito por la Junta de Galicia con Dinamarca, caracterizado como una acción instrumental en el ámbito de la contratación administrativa al servicio de un mejor rendimiento de las potestades autonómicas). Cfr., en general, J. GONZÁLEZ CAMPOS, en *loc. cit.*, pp. 54 y ss.

(36) Cfr. STC 252/88, cit. (FJ 2), que se refiere a la «Administración central... (como) interlocutor único de la CEE». Esta era la cuestión clave, además, en el RI 1314/86, contra la disposición adicional del Decreto legislativo 2/82, de 4-VIII (DOGC de 1-IX-86). Vid. el detalle en A. BORRÁS RODRÍGUEZ, *Relacions amb la CEE. Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, III, Barcelona, 1988, pp. 35, 62.

En todo caso, las Comunidades Autónomas podrán participar, a requerimiento, activamente junto a la Administración central en las reuniones con los servicios de la Comisión-CE encargadas de estudiar los procedimientos de incumplimiento iniciados contra el Reino de España por supuesto incumplimiento imputable a una de sus actuaciones u omisiones, así como mantener los contactos necesarios con la Comisión-CE, incluso a propuesta de esta última, en el ámbito de las ayudas públicas que sean de su competencia (37).

Este modo de proceder respeta tanto la unidad de acción necesaria al buen fin de las actuaciones del Reino de España en el espacio comunitario cuanto la distribución competencial resultante de la Constitución y los Estatutos. Cabe imaginar, pues, sobre esta base, otros desarrollos y prácticas, que ocasionalmente podrían ser del interés de la propia Administración general, en cuanto expresión de la problemática específica, suponiendo, debidamente ordenadas, un refuerzo de la posición negociadora. Hay que destacar en este sentido el desarrollo habido durante la «renegociación» del *status* comunitario de la Comunidad Autónoma de Canarias.

A) *Las «Oficinas» en Bruselas: la singularidad de la llamada «embajada» vasca*

Desechada, con el proyecto de Convenio que la contenía, la posibilidad de una presencia directa, mediante un observador, de las Comunidades Autónomas en la Representación permanente de España ante las Comunidades Europeas, y con ello la posibilidad de acudir a las sesiones del Consejo, el COREPER, así como los comités y grupos de trabajo en el seno del Consejo, por no citar propuestas como la pretendida fórmula alternativa planteada en su día por alguna Comunidad Autónoma (38), se ha reproducido en lo sustancial, también en España, el fenómeno de la apertura de Oficinas territoriales

---

(37) Vid., por ejemplo, la referencia a la controvertida calificación comunitaria de ayudas públicas encubiertas de los beneficios fiscales concedidos a empresas (20-45 por 100 de la inversión) por la CAPV. La tesis de que no se trata de tales ayudas, sino de un problema derivado de las competencias autonómicas en materia fiscal, ha sido defendida directamente ante las autoridades comunitarias por el consejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno vasco, con la colaboración y el apoyo del Gobierno central. Vid. *El País* de 18-IX-91.

(38) Vid. nota 26. En esa línea van, por ejemplo, también propuestas como la planteada por CiU en la ponencia sobre la Unión política de la Comisión mixta para las Comunidades Europeas, conforme a la cual debiera asegurarse una presencia de miembros de los Gobiernos regionales en el seno del Consejo de Ministros, propuesta que se mueve en el marco establecido por la Resolución 5/6-XII-1990 de la ARE. Por lo demás, la idea de articular una presencia autonómica en los grupos negociadores españoles, mediante un observador, por ejemplo, nunca se ha abandonado del todo.

en Bruselas, un ensayo, por otra vía, de acceso a la mayor y más actualizada información mediante la cercanía a las fuentes decisorias, con las que se pretende contactar e incluso, llegado el caso, ejercer influencia. Este modo de proceder se acerca mucho a otras fórmulas ya conocidas de representación de intereses económicos, por lo que no ha de extrañar que este tipo de Oficinas, de discutida naturaleza desde sus inicios (39), haya acabado decantándose hacia una representación promocional y de defensa de intereses económicos, que no puede satisfacer la naturaleza política propia de las Comunidades Autónomas, por lo demás sólo atendible en una futura institucionalización del plano regional en el ámbito comunitario. No debe desconocerse, por otra parte, que la CE, no obstante estar abierta como está a todo tipo de contactos, rechazará de plano cualquier pretensión extravagante de una Comunidad Autónoma, como un pretendido *ius legationis*, por ejemplo. Y no sólo por prudencia política, sino por la lealtad debida a sus Estados miembros. Y lo mismo cabría decir de los Estados miembros entre sí. Cualquier otro comportamiento resultaría incompatible con el grado de integración existente.

Con la llamada «embajada» del Gobierno vasco ante la CE se plantearía un tal conflicto. Ante la solicitud de la Consejería de Presidencia al Ministerio belga de Asuntos Exteriores de un permiso de estancia especial para el jefe de la Oficina de Euskadi, la respuesta hecha llegar al Gobierno belga sería que España no reconoce Oficinas de las autonomías en el exterior, como no sean de representación de intereses o, cuando tengan un mayor rango formal, se encuentren bajo la autoridad del embajador de España.

El asunto se remonta a la regulación, en el seno del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, de la organización y funciones del «Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», del que se hacía depender la Oficina representativa de los intereses vascos en Bruselas, configurándolo como un «órgano de coordinación general (de) las relaciones que se produzcan entre las instituciones públicas vascas y los organismos comunitarios...» (40). Esta cobertura de derecho público llevó al Gobierno primero a negociar con la Administración autonómica y más tarde a plantear un conflicto positivo de competencia (41), por entender que una

(39) Vid. las referencias al caso alemán en A. LÓPEZ CASTILLO, «Los Länder y el proceso interno de adopción de decisiones en asuntos comunitarios», en *Rev. Est. Reg.*, 18, 1987, pp. 93, 107-108.

(40) Arts. 23.d) y 4 del Decreto 89/1988, de 19-IV, en *BOPV* de 5-V-88, pp. 2528 y ss.

(41) El TC suspendería la vigencia y aplicación de los mencionados preceptos, conforme al art. 161.2 Const. invocado, desde el 7-IX-88, fecha de formalización del conflicto (vid. *BOE* de 6-X-88, ref. 23158, y 17-II-89, ref. 3804). (El asunto sigue pendiente ante el TC.)

relación bilateral, directa y permanente, de las Comunidades Autónomas, como poder público, con la CE resulta incompatible con la necesaria unidad de la acción (exterior) del Reino de España, cuya proyección comunitaria, coordinada, con carácter general, por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y, en materia económica, por una Comisión interministerial, se encuentra ya representada y gestionada por la representación permanente, a través de la cual España participa en los órganos e instituciones comunitarias.

La Comunidad Autónoma del País Vasco se vería, pues, forzada a volver a la fórmula anterior de representación, mediante una Oficina o delegación de una empresa pública, es decir, a prestar otra cobertura, no institucional, a una Oficina encargada del suministro de información y exposición de los problemas propios de la Comunidad Autónoma, cuya proyección comunitaria se pretendía seguir coordinando, pasando sobre aspectos formales, por la enorme repercusión, fundamentalmente económica, de ciertas políticas comunitarias sobre los intereses vascos.

Como la Comunidad Autónoma del País Vasco, otras Comunidades Autónomas han abierto Oficinas con fórmulas parecidas. Así, por ejemplo, la Oficina del Patronat Catalá pro Europa (persona jurídica de derecho público sin fin lucrativo), que agrupa conjuntamente a las Administraciones catalanas y algunas entidades de carácter público, o la presencia de la Comunidad Autónoma de Canarias a través de la Oficina de la empresa participada PROEXCA, S. A. (42).

B) *Las posibilidades de proyección autonómica en la Representación permanente del Reino de España*

Si parece innegable que una relación bilateral, directa y permanente de una Comunidad Autónoma con las instituciones comunitarias puede chocar con la unidad de acción del Reino de España y su carácter de «interlocutor único», no es menos cierto que la proliferación de Oficinas, que en algún caso pueden presentar una naturaleza ambigua, ha constituido, más que una acción, una reacción frente a la inadecuada articulación de los mecanismos de decisión y actuación de la voluntad del Reino de España. En nada obsta a la posición del Gobierno como conductor del proceso el acompañamiento que su labor de dirección admite y la estructura territorial demanda, pues

---

(42) Otras Comunidades Autónomas se han ido subiendo a este tren (Valencia, Andalucía...). Y algunas otras, por fin, sin excluir esa posibilidad, se han limitado por el momento a contratar el asesoramiento de empresas especializadas (Castilla-León, por ejemplo).

dirección no equivale a exclusión. La Representación permanente del Reino de España, que no del Gobierno, podría acoger esa pluralidad sin demérito de la unidad de acción necesaria mediante las fórmulas que se acordasen. Siendo complicada la articulación, no debiera resultar imposible, con mayor razón cuando las Comunidades Autónomas y los entes locales van a insertarse ya, aunque de modo simbólico y con un alcance muy limitado, en la estructura orgánico-institucional comunitaria de la Unión. Una articulación semejante, claro está, sólo es posible sobre una base de confianza y en el respeto del principio de lealtad constitucional. La integración, a partir de lo internacional, más claro en sus orígenes, y lo supranacional, entrevisto en su desarrollo, afluye hacia lo constitucional. Esta evidencia pone de relieve, como poco, una especificidad que admite sin mayores problemas una proyección de la estructura territorial interna (43), como la que se concreta en los primeros pasos de la institucionalización comunitaria de las Regiones.

C) *Participación institucionalizada de las Comunidades Autónomas en la CE: Del Consejo consultivo de los entes regionales y locales al Comité de las Regiones*

*El Consejo consultivo de los entes regionales y locales*

Con este Comité consultivo, adjunto a la Comisión, iban a conseguir las Regiones (y entes locales) una primera institucionalización comunitaria, que se había venido buscando insistentemente, con el apoyo expreso del Parlamento Europeo (44). El Consejo consultivo, en el que las Regiones disponen de la mitad de sus 42 miembros, de los cuales cinco corresponden a España (y de éstos, tres a la sección regional), puede ser consultado por la Comisión-CE «sobre cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y, en especial, con la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, incluidas las repercusiones regionales y locales de las otras políticas comunitarias», ocasionalmente, a requerimiento de la Mesa del Consejo (45). Los dictámenes de este Comité consultivo no son vinculantes para la Comisión.

El valor fundamental de esta primera experiencia institucional de las Regiones, aunque todavía situadas formalmente junto a otros entes locales, seguramente radica en haber abierto este marco al plano regional, cuyo brío

(43) Cfr. las referencias de F. Morán, aunque en relación con la ejecución del derecho comunitario, en *DSCD*, II leg., núm. 221, sesión plenaria de 25-VI-85, p. 10185.

(44) Vid. Decisión de la Comisión 88/487/CEE, de 24-VI-1988, en *DOCE*, número L 247, de 6-IX-88.

(45) Arts. 2 y 5 de la Decisión cit.

en algunos de los Estados miembros acabará seguramente propiciando esa misma regionalización que está en el origen de un órgano como éste.

Las Regiones no han dejado pasar la ocasión, que brindaban las reformas comunitarias en curso, para renovar su demanda de una institucionalización específica y autónoma en el organigrama de las instituciones comunitarias. Así, por ejemplo, la Asamblea de Regiones de Europa, que ha querido representar el plano regional en este proceso, ha planteado unas propuestas que se cifran en un reforzamiento de la estructura territorial comunitaria con la aparición del espacio regional, en una forma inmediata; así, por ejemplo, mediante el envío puntual, conforme a las previsiones del derecho interno de los Estados, de representantes regionales al Consejo-CE cuando se decida sobre materias de la exclusiva competencia de las Regiones (*Länder*, CCAA y Regiones), o se trate de cuestiones que afecten sus intereses esenciales y, sobre todo, la propuesta de un Consejo regional en el que se agruparían todas las Regiones, con arreglo a la ponderación resultante del reparto de votos (152) entre los Estados. En materias de su competencia o interés esencial, el Consejo podría enviar sus propuestas normativas a los órganos competentes, debiendo pronunciarse éstos sobre las mismas. En general, el Consejo podría emitir su parecer sobre cualquier proyecto comunitario, debiendo luego los órganos competentes, de no seguirlo, comunicar los motivos al Consejo regional, que podría recurrir incluso, como las propias Regiones, al TJCE (46).

Con este tipo de formulaciones se intentan trasladar al ámbito comunitario compromisos asumidos antes en el procedimiento decisorio interno de algunos Estados miembros (47). Las Regiones han comprendido que el respeto de sus competencias e intereses esenciales difícilmente podrá ser garantizado sólo con su acceso al procedimiento decisorio interno, siendo ésta una exigencia ciertamente existencial; se habrá de completar con el acceso al plano comu-

---

(46) Se trata de la propuesta de un nuevo art. 188, *a*), *b*) y *c*), y de dos nuevos párrafos (3 y 4) al art. 173.1 TCEE. Ya en la tercera Conferencia Europea de las Regiones, 24/25-X-90, se había planteado una propuesta en todo semejante. En la propuesta de la ARE ese Consejo habría de devenir, a medio plazo, una Cámara regional, cuyas decisiones no pudiesen ser enmendadas sino por mayoría cualificada. La próxima reunión de este organismo, que tendrá lugar en Galicia, volverá sin duda sobre este asunto de la representación regional comunitaria en el seno de una Cámara propia. El problema estriba fundamentalmente en la enorme disparidad existente en el conjunto de los Estados miembros por lo que a la importancia y régimen jurídico de las Regiones se refiere.

(47) Vid. A. LÓPEZ CASTILLO, *loc. cit.*, pp. 110 y ss., así como los textos traducidos en *RIE* 2/89, pp. 587 y ss.

(48) Vid. el texto del llamado «Documento de Sevilla», de 25-II-91. Agradezco al señor J. Hevia, Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos, Consejería de Presidencia CA de Madrid, el envío de este y otros documentos.

nitario, no mediante prácticas de concurrencia con los Estados, sino a través de su reconocimiento e institucionalización.

En esta perspectiva se inscribe el documento «Características del órgano regional», acordado con las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. El documento, que dibuja un órgano autónomo exclusivo de las Regiones, asociado a los órganos comunitarios con funciones normativas, y de carácter consultivo con poder para dictaminar y proponer en relación con la incidencia de las políticas comunitarias en materias de su competencia e interés (48), ha servido de base a la posición española en las negociaciones conducentes a la futura unión europea.

La conferencia intergubernamental finalmente ha asumido, a propuesta hispano-germana, con un claro apoyo belga, la creación de un Comité de las Regiones que, sin llegar a ser el órgano exclusivo que se pretendía, se distancia ya de su precedente, el Consejo consultivo de los entes regionales y locales, al hacer posible una representación local de carácter residual y quedar inserto en la estructura orgánico-institucional comunitaria (arts. 198A, B y C, TCEE, según el Tratado de la Unión). Esta configuración del Comité resulta de un compromiso entre los partidarios de situarlo en el marco del Consejo económico y social, cuando no de mantener la situación actual, y los más regionalistas, partidarios de acercar a los *Länder* o a las Comunidades Autónomas al procedimiento comunitario de adopción de decisiones, como una proyección consecuente, incluso obligada, de su propia estructura territorial (49).

Abstracción hecha de su «impureza» regional, ese órgano autónomo y de carácter consultivo, capacitado para emitir dictámenes de los que se dará traslado a la Comisión y al Consejo, y al que éste y aquélla habrán de consultar, en materias de su competencia e interés (cohesión económica y social, cultura, educación, formación profesional, política de juventud, salud pública y asistencia social, protección de los consumidores, turismo...), que va a ser el Comité, se acerca bastante a la propuesta de negociación acordada con el Gobierno español por las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales

---

(49) Vid., en este sentido, las palabras del señor J. M. Eguigaray, ministro para las Administraciones Públicas, recogidas en *El País* de 15-XI-91. Tampoco en la Resolución del Parlamento Europeo sobre los fundamentos constitucionales de la Unión europea, de 12-XII-90, se contenía un órgano estrictamente regional, sino un Comité de las Regiones y de los entes locales, institución autónoma de carácter consultivo, y de asistencia al Parlamento, la Comisión y el Consejo, compuesta por miembros de los órganos regionales y locales electos (arts. 28, 27 y 59 de la Resolución). Por lo demás, los propios representantes de las Comunidades Autónomas prestarían su apoyo a la propuesta hispano-germana, en la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 11-XII-91.

(Cataluña, País Vasco) insisten en la necesaria exclusividad de la representación autonómica, postulando además un mayor peso de las llamadas Comunidades históricas, que, en su opinión, debieran doblar su representación.

El Comité de las Regiones estará compuesto por 189 miembros, con sus respectivos suplentes, nombrados unánimemente por el Consejo a propuesta de los Estados miembros. Frente a los 24 miembros de la RFA o Italia o los 12 de Bélgica, por ejemplo, España contará con 21, lo que, en opinión del Gobierno, podría asegurar una presencia directa de las Comunidades Autónomas dejando todavía una representación suficiente a los entes locales.

La institucionalización que esta reforma introducirá debe servir a las relaciones Estado central-Comunidades Autónomas, potenciando decididamente ya mecanismos de cooperación que resultan de común interés y, por encima de esto, de interés general. Que, a medio plazo, las Regiones lleguen o no a contar con una Cámara propia, como la propuesta en la resolución de la ARE ya referida, dependerá sin duda de que la CE siga avanzando hacia una unión cada vez más estrecha de sus pueblos, por expresarlo al modo del propio Tratado de la Unión Europea.

## II. LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LA PROBLEMÁTICA DE DESARROLLO NORMATIVO Y EJECUCION DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

### 1. *Introducción: La autonomía institucional y su modulación creciente. Reglamentos y Directivas*

Sabido es que el derecho comunitario requiere por lo general de una transposición y desarrollo normativo y/o ejecutivo nacional; tarea que será efectuada, en principio, por los órganos competentes y conforme a los procedimientos indicados en el respectivo ordenamiento constitucional del Estado miembro. Así, corresponderá actuar al Gobierno o al Parlamento o bien, como es el caso en un Estado complejo, a estos órganos centrales del Estado, bien a los órganos (Gobierno y Parlamento) autonómicos (50). No obstante, este principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miem-

---

(50) Dejando de lado ahora la posible tarea que cumpla acometer a los entes locales u otras entidades de derecho público. Vid. STJCE de 22-VI-89, asunto 103/88 - Fratelli Costanzo/Commune de Milano. O incluso la intervención que pudiera corresponder, por delegación, a instituciones de derecho privado, como es el caso en algún Estado miembro (Holanda). Vid. la referencia en SCHWARZE (ed.) y otros, *The 1992 Challenge at National Level*, Baden-Baden, 1991, p. 691.



bros no ha de confundirse con una decisión libérrima, que dejara al Estado en libertad, por ejemplo, para proceder o no a la transposición de una Directiva o, sin ir tan lejos, para establecer determinados límites a su primacía y fuerza vinculante en atención a su falta de directa aplicabilidad; tampoco podrá el Estado miembro velar la naturaleza comunitaria de la norma a desarrollar, ni obviar los plazos de transposición, ni usar de cualesquiera procedimientos, sino de los más indicados a una conforme cumplimentación, con miras a asegurar su aplicación uniforme en todo el espacio comunitario.

— *Reglamentos*. Pese a tratarse de normas directamente aplicables, ocasionalmente pueden precisar de medidas de desarrollo o ejecución, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional. Dejando al margen ahora el primer caso, puede ocurrir que el Estado miembro, en vista de la materia regulada por la norma comunitaria, haya de emprender una modificación de la normativa interna, de carácter legislativo o reglamentario, en adecuación al ordenamiento comunitario. Esta obligada actuación estatal, aclarando y desbrozando el conjunto normativo interno ahora afectado por la existencia de una norma comunitaria excluyente, aunque en todo caso resulta de la cláusula comunitaria de leal colaboración (art. 5 TCEE), podría venir expresamente requerida en el propio Reglamento, cuya naturaleza, eficacia y alcance general habrán de restar incólumes, luego de la actuación nacional; actuación que, con arreglo a la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, podrá cumplimentarse en la forma más adecuada y conforme a su propio ordenamiento, sin otra restricción comunitaria que la eliminación de cualquier ambigüedad, motivada o amparada por la acción u omisión nacional, que pudiese dificultar, si no impedir, el conocimiento seguro de la normativa aplicable, lo que podría ocasionalmente exigir la derogación de normas internas o una redefinición de su ámbito de vigencia y aplicación (51).

---

(51) A partir de la locución «disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico que aquellas que deban ser modificadas» (STJCE de 15-X-1986, asunto 168/85), pudo llegar a deducirse la prescripción, por parte del derecho comunitario, de un determinado rango normativo, el de la norma a delimitar o aclarar, a esta actuación interna. Así A. MANGAS MARTÍN, «La obligación de derogar o modificar el derecho interno incompatible con el derecho comunitario: evolución jurisprudencial», en *RIE* 2/1987, pp. 311, 332 y ss. Que ello no es necesariamente así, salvadas la obligatoriedad general y la adecuada publicidad de la medida delimitadora o aclaratoria, ha quedado de manifiesto en la propia jurisprudencia comunitaria (STJCE de 24-III-1988, asunto 104/86); solución ya adelantada por la doctrina. Vid. F. SANTAOLALLA GADEA, «La aplicación del derecho comunitario en España», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.) y otros, *Tratado de derecho comunitario europeo*, I, Madrid, 1986, p. 414. Vid., además, el comentario al primer fallo citado de R. ALONSO GARCÍA, «La seguridad jurídica como presupuesto de una aplicación plena y completa del derecho comunitario», en *REDA*,

— *Directivas*. Conforme a lo previsto en el artículo 189, párrafo 3, del TCEE y disposiciones correspondientes de los otros Tratados, requieren una transposición nacional de sus contenidos, así como un desarrollo de sus objetivos, en el plazo taxativamente señalado en la propia Directiva. Aunque excepcionalmente cabe que esos objetivos sean alcanzados por algún Estado miembro a partir de una legislación ya existente, o incluso por la proyección de principios generales del derecho, a condición de que la Directiva se aplique realmente concurriendo la necesaria seguridad jurídica que permita a los ciudadanos de los Estados miembros su invocación ante los tribunales (52), el supuesto ordinario será el de la actuación normativa, tanto legislativa como reglamentaria, de las autoridades nacionales competentes.

Una actuación que habrá de producirse en el plazo fijado por la Directiva para la consecución simultánea, salvo las excepciones o dilaciones expresamente previstas, de sus objetivos en el ámbito comunitario o, dicho de otra forma, en el conjunto de los Estados miembros. La existencia de unos mecanismos comunitarios de control excluye lógicamente cualquier intento nacional de acudir en busca de una rediviva cláusula de reciprocidad para explicar un incumplimiento, que tampoco podrá ampararse en disposiciones, prácticas o cualesquiera otras circunstancias derivadas del ordenamiento jurídico interno, y ello aunque, por tratarse de un ordenamiento de carácter complejo, el incumplimiento haya podido derivar de la distribución interna de competencias (53). Con apoyo en la defensa de la igualdad de los ciudadanos de los Estados miembros ante el derecho comunitario, el TJCE ha desarrollado, para casos de incumplimiento, la doctrina del «efecto directo» de aquellas disposiciones que, aun no siendo directamente aplicables, tengan un contenido suficientemente concreto e incondicionado que permita su invocación (54), lo que no será excusa de la debida cumplimentación por parte del Estado infractor.

Pese al detallismo creciente de la normativa comunitaria y aunque las Directivas suelen imponer a los Estados una obligación de información; pese

---

núm. 51, 1986, pp. 439 y ss., así como su «La ejecución normativa del derecho comunitario europeo en el ordenamiento español», en *RAP*, núm. 121, 1990, pp. 213, 216.

(52) Vid. los fallos del TJCE de 15-III-1990, asunto 339/87, y de 21 y 23-V-1985, asuntos 248/83 y 29/84, respectivamente. Otro caso sería el de meras prácticas administrativas carentes de obligatoriedad y certeza. Vid. el fallo del TJCE dictado en el asunto 300/81, cit.

(53) Entre otros posibles ejemplos pueden citarse las SSTJCE de 11-I-1990, asunto C 28/5, y de 10-XII-1980, asunto 140/78, respectivamente.

(54) Sobre el polémico desarrollo de esta doctrina en la RFA, vid. A. LÓPEZ CASTILLO, «El 'efecto directo' de las Directivas comunitarias y su constitucionalidad interna en la República Federal de Alemania...», en *Rev. Jur. CLM*, 5, 1988, pp. 171 y ss.

a contar con un sistema automatizado de seguimiento, cuyas lagunas intentan paliarse mediante contactos con las autoridades nacionales, regionales o incluso locales y empresas, el riesgo de dispersión en la tarea nacional de transposición y desarrollo (tanto mayor cuanto menor haya sido la interlocución previa con los sectores afectados y la coordinación interadministrativa), viene agravándose por la multiplicación normativa, que arranca ya del decenio pasado, y se complica aún más en la perspectiva del mercado interior, lo que ha llevado a la Comisión no sólo a la apertura cuasi automática de procedimientos por infracción, a falta de comunicación de las disposiciones nacionales recién transcurrido el plazo de transposición, sino también a trabar contactos con las Administraciones nacionales ya en la fase previa de preparación en busca de una uniformidad que la dificultad técnica de las materias parece dificultar, desarrollando al efecto la formación de grupos y comités por directiva. Junto a esta práctica han de destacarse también las «comunicaciones», una especie de guía o suma interpretativa publicada por la Comisión a propósito del estado en que se encuentra la regulación en un determinado sector de actividad comunitaria, aclarando tanto las obligaciones contraídas por los Estados como los derechos garantizados a los ciudadanos, incluidas las vías que les asisten (55).

De esta evolución habida, tanto en el plano jurisprudencial como en el plano «político-administrativo», representado en las prácticas referidas de colaboración y coordinación de la Comisión y las Administraciones nacionales, se deriva un alto grado de imbricación, que acaba modulando sobremanera ese margen de discrecionalidad que, según el principio de autonomía institucional y procedimental, corresponde a los Estados miembros. En lo que sigue se ha de ver la plasmación de este principio y su modulación en la práctica de aplicación autonómica.

---

(55) En detalle sobre este peculiar y controvertido modo de prevención, vid. la síntesis presentada por I. GOVAERE y F. HÉLIN en *The 1992 Challenge...*, cit., pp. 696 y ss. Resalta asimismo la práctica de consultas nacionales a la CE, como la efectuada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en relación con el grado de ajuste a la normativa comunitaria, más concretamente a la Directiva sobre la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones, de algunos artículos del proyecto de ley modificador de la actual Ley de ordenación de telecomunicaciones. Consulta evacuada con «satisfacción» por la Dirección General de la Competencia de la Comisión-CE y seguida de petición suplementaria y dación de aclaraciones.

## 2. *Las Comunidades Autónomas y la aplicación del derecho comunitario. Excurso en torno al título de ejecución*

Si bien iba a quedar muy pronto desechada la posibilidad de una competencia excluyente de los órganos centrales del Estado, ya fuera a partir del título vago de relaciones internacionales, ya con apoyo en la cláusula de garantía que el propio artículo 93 atribuye a las Cortes Generales o el Gobierno, según las cosas (56), la articulación de la intervención de las Comunidades Autónomas en las labores de aplicación del derecho comunitario ha estado girando en torno al artículo 150.2 Const. durante largo tiempo. Así, tanto el enfoque según el cual las previsiones estatutarias sobre ejecución de tratados internacionales, incluidos sus actos normativos, expresamente mencionados en algún caso (EA Aragón, art. 40.2; EA Murcia, art. 12.2), habrían sido el resultado de una delegación estatal de su competencia exclusiva operada ya con ocasión de la aprobación de los Estatutos, como el intento, más aparente, de salvar la complejidad resultante de proceder a una extensión, por asimilación, del régimen de aplicación propio de los tratados internacionales, según la diversa previsión estatutaria de una serie de cláusulas formales de ejecución, al régimen de aplicación del derecho comunitario. En esta línea se ha mantenido, con cierta rotundidad, la conveniencia de enmendar la disparidad resultante de las previsiones estatutarias, transfiriendo «la competencia de ejecución plena del derecho comunitario tanto a las cuatro Comunidades Autónomas que no la han asumido en absoluto (Galicia, Cantabria, La Rioja y la Comunidad Valenciana) como a esas seis [Asturias, art. 12.b) EA; Murcia, art. 12.2 EA; Navarra, art. 58.2 LORAFNA; Extremadura, art. 9.1 EA; Baleares, art. 12.1 EA, y Castilla-León, art. 28.7 EA] que la han asumido restringidamente» (57).

---

(56) Vid., en esa línea, J. DE MIGUEL ZARAGOZA, «Las competencias 'internacionales' de las Comunidades Autónomas», en V. ABELLÁN HONRUBIA (coord.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1985, pp. 367, 378.

(57) El primer enfoque sería defendido por J. DE MIGUEL ZARAGOZA, «Problemas constitucionales en la recepción del derecho derivado comunitario», en *Bol. del Ministerio de Justicia*, núm. 1.184, de 5-XI-79, pp. 11, 27. El segundo, común a los internacionalistas, ha sido particularmente bien representado por A. MANGAS MARTÍN, en *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid, 1986, pp. 242 y ss., y 1987, pp. 254, 259. Esta autora ha virado posteriormente, abandonando sus tesis anteriores, hacia la implicidad del título de ejecución de los tratados y las normas de ellos derivadas. Vid. «La aplicación del derecho comunitario por las Comunidades Autónomas», en *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, cit., pp. 61, 67 y 71.

Frente a semejantes planteamientos, un sector doctrinal opondría, con toda justeza, la suficiencia del título competencial material «para afirmar la competencia de la(s) Comunidad(es) Autónoma(s) en orden al desarrollo normativo del derecho comunitario» (58). Y otro tanto cabe decir de la ejecución. «Resulta así innecesario acudir a la (transferencia o) delegación de competencias estatales, vía artículo 150.2 de la Constitución, a las Comunidades Autónomas para resolver una cuestión inexistente» (59), ya que no es precisa la expresa asunción de un título formal de ejecución. De manera que no es ya sólo que la transposición, desarrollo y ejecución de la prevalente normativa comunitaria pueda ser acometida por las Comunidades Autónomas cuando resulten ser competentes por razón de la materia y con el alcance que de la «Constitución territorial» se desprenda, sino que además habrán de llevar a cabo las actuaciones precisas para cumplimentar, en el marco de sus competencias, esa obligación debida; actuaciones a realizar, pues, «sin perjuicio de la distribución territorial de competencias» y a deslindar, en caso de conflicto, conforme a «las reglas internas de delimitación competencial» (60), de acuerdo al margen de autonomía institucional y procedimental que se abre a los Estados miembros.

### 3. El «exterior» y la CE ante las reglas internas de delimitación competencial

Con ocasión de la disputa competencial planteada por la Comunidad Autónoma de Cataluña en defensa de unas competencias de ejecución que se entendían afectadas por el alcance de la ejecución interna de Directivas comunitarias emprendida por el Gobierno central, se ha pronunciado el TC so-

---

(58) Vid. la pronta solución aportada por G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, *loc. cit.*, p. 232. A esta suficiencia del título competencial material se referían ya el entonces ministro de Asuntos Exteriores, F. Morán, así como F. Pérez Royo, que entendía implícita en la materia estatutariamente asumida a título exclusivo la capacidad para legislar y reglamentar, condicionada, en su caso, por la normativa (Directiva) comunitaria, deshaciendo así las dudas planteadas por el entonces secretario de Estado para las Comunidades Europeas, en *DSCD*, II leg., núm. 221, cit., pp. 10125 y 10253, respectivamente.

(59) Vid. A. LÓPEZ CASTILLO, «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno», en *REDC*, 26, 1989, pp. 231, 234. Cuestión distinta sería la de una posible ampliación competencial material con vistas a una cierta uniformidad reductora de la actual complejidad (vid. referencia en nota 3).

(60) SSTC 28/91, de 14-II (FJ 4), en *BOE* de 15-III-91, ref. 7039, y 252/88, de 20-XII (FJ 2), en *BOE* de 13-I-89, ref. 886. Cfr., además, la cita a este fallo en la STC 76/91, de 11-IV (FJ 3), en *BOE* de 14-V-91, ref. 11649.

bre lo innecesario de las cláusulas expresas de ejecución de tratados en relación con la ejecución del derecho comunitario, en los términos siguientes:

«Las normas estatutarias que, como la recogida en el artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevén que la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia, no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva, distinta de la que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Generalidad» (STC 252/88, FJ 2).

Esta doctrina del TC, afirmada antes en relación con la ejecución autónoma de los «clásicos» tratados internacionales (61), no deja otro sentido a esas previsiones formales de ejecución que su valor indicativo de la existencia de un ámbito, el de la ejecución interna de tratados, que cae extramuros del título competencial exclusivo del Estado en materia de «relaciones internacionales» (62).

Este paralelismo del régimen de ejecución del derecho comunitario y del derecho internacional no resulta, sin embargo, satisfactorio para las Comunidades Autónomas, como de la propia doctrina de la STC 252/88 se desprende, pues, en lógica consecuencia con tal asimilación, se habla de «conexión internacional» y de «conexión exterior» (art. 149.1.10 y 16), para atribuir así a la Administración central la competencia que de otro modo hubiera correspondido a la CA de Cataluña (FJ 2) (63). Analizando el supuesto comunitario en cuestión y la normativa interna dictada al efecto, ade-

---

(61) Vid. la STC 58/82, de 27-VII (FJ 4), en *BJC*, 18, 1982, pp. 757 y ss., donde se afirmaba que la previsión de adoptar «las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia (art. 27.3 del EAC) imponía a la Generalidad una «obligación, que no competencia». Cfr. L. ORTEGA ALVAREZ, «El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias», en *REDA*, 1987, pp. 353, 358.

(62) Vid. esta elaboración doctrinal en P. PÉREZ TREMPES, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987, pp. 82-83. A ella se ha sumado, tras la STC 252/88, la doctrina internacionalista que antes había proyectado a partir de esa idea un complicado y formalizado esquema, que se encontraba implícitamente negado ya en la STC 58/82, cit. Vid. A. MANGAS MARTÍN, *loc. cit.* (en nota 57).

(63) En la STC 76/91, de 11-IV, cit. (FJ 5), la especialidad del caso (control ordenado por la normativa comunitaria de determinados productos agrarios importados con destino al mercado intracomunitario o nacional) lleva al TC a deferir la materia agricultura en favor del título estatal «comercio exterior».

lantaba yo, en un comentario de esta sentencia constitucional (64), que «la inspección y control de las carnes frescas en el intercambio comunitario... se realiza ya en las instalaciones autorizadas, según las prescripciones que, no se olvide, fueron dictadas de conformidad con las reglamentaciones relativas al establecimiento de una organización común de mercados, y cuyo objetivo consiste en la consecución de la uniformidad de los requisitos sanitarios en el ámbito de la CE, presupuesto necesario para la instauración de un mercado único, con la consiguiente eliminación de fronteras. Fronteras que, ciertamente, subsisten, pero con una elevación distinta, si se me permite la expresión, según se trate de tráfico intracomunitario o sencillamente de tráfico internacional. El tráfico intracomunitario de carnes frescas es un tráfico supranacional sujeto... al control 'administrativo' comunitario, control sancionable, en su caso, ante el Tribunal de Justicia de la CE. Es un tráfico en el que participan, de una parte, los 'países expedidores' y, de otra, los 'países destinatarios', y cuyo destino final consiste generalmente en la 'exportación' a países terceros no miembros de la CE, de los que ésta 'importa' a su vez este tipo de productos, prescribiendo una serie de requisitos y controles 'en el interés general de la Comunidad', que exige de sus 'Estados miembros' que se ocupen 'de que las carnes frescas se sometan, tan pronto como lleguen al territorio de la Comunidad, a un control sanitario efectuado por la autoridad competente, sea cual fuere el régimen aduanero bajo el que se hayan declarado'. Dichos controles serán efectuados 'en puestos fronterizos legalmente autorizados con arreglo a un procedimiento y a criterios comunitarios'» (p. 243). A partir de esta configuración se cuestionaba allí el empleo por el TC de los títulos competenciales de sanidad y comercio exteriores, en favor de «una reestructuración conceptual de la materia que desplace el supuesto en conflicto hacia la materia 'sanidad (y comercio) interior' sin llegar a su plena identificación... (Se trata de) asimilar, que no identificar» (p. 246) (65), pues en los supuestos comunitarios ha de atenderse «la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93» (FJ 2).

En conclusión, que un pronunciamiento como el contenido en la STC 252/88 en favor de la resolución de conflictos en atención a la distribución material interna de competencia, correcto en general, puede no resultar adecuado para el ámbito de lo comunitario si no se distingue con nitidez, como

(64) «El exterior y la Comunidad Europea...», cit. (nota 59), pp. 243 y ss.

(65) Parece imponerse, en los términos adelantados en el comentario a la STC 252/1988, reproducido en el texto, la evidencia de una distinta naturaleza de lo comunitario frente a lo exterior o internacional. Vid., así, la reproducción de estos conceptos en A. MANGAS MARTÍN, *loc. cit.* (en nota 57), pp. 75-76.

pretendía el ensayo anterior, lo exterior por un lado y lo comunitario por otro, pues la distribución competencial resultante diverge ciertamente según se trate de lo uno o de lo otro.

#### 4. *La aplicación normativa y ejecutiva autonómica de las disposiciones comunitarias. Reglamentos y Directivas*

Las Comunidades autónomas, en ejercicio de sus potestades de normación (legislación y reglamentación) y ejecución, y con el alcance que se ha dicho, podrán actualizar sus propias competencias en cuanto resulten afectadas por Reglamentos o Directivas y, en general, por las disposiciones comunitarias.

En el caso de reserva material de ley, la actuación autonómica corresponderá a su Parlamento, que podrá igualmente legislar en otros casos; aunque tratándose de ámbitos materiales no expresamente reservados a ley en la Constitución territorial, podrá delegar, en su caso, en el Gobierno regional la potestad de dictar normas con ese rango, en uso de delegación legislativa o, incluso, trasladar la actuación, mediante una ley deslegalizadora, dando entrada a la potestad reglamentaria del Ejecutivo. Este podrá actuar, por lo demás, en el marco de las atribuciones que, conforme a los Estatutos y las leyes, le correspondan (66). Es en este ámbito reglamentario en donde parece que debiera desarrollarse la mayor actividad autonómica, tanto por la amplitud creciente de las normas comunitarias a desarrollar cuanto por la concurrencia, en el uso de los títulos recurrentes ya referidos, de la Administración central del Estado (67).

Tanto en el caso de los Reglamentos que, aun tratándose de normas directamente aplicables, en ocasiones pueden requerir un desarrollo normativo como en el de las Directivas (por centrarnos sólo en los actos típicos de la CEE), que desde su carácter de normas delimitadoras de objetivos han

---

(66) Los Estatutos de autonomía, a diferencia de la Constitución, no han previsto la figura normativa decreto-ley. Excepcionalmente, sin embargo, la CAPV dictó en 1983 cinco, previa autorización por Ley 17/83, de 8-IX, BOPV de 9-IX-83, posteriormente convalidados por otras tantas leyes, sin que llegara a cuestionarse esta actuación paraestatal ante el TC.

(67) Vid., por ejemplo, las primeras actuaciones reglamentarias de la CA de Andalucía en materia de agricultura y ganadería, pesca, política regional y medioambiental, etc., en JUNTA DE ANDALUCÍA (ed.), *Balance en Andalucía de la adhesión a las Comunidades Europeas*, Sevilla, 1988 (1986-87 y 1988, pp. 64 y ss., 13 y ss., respectivamente). En esta CA se han planteado algunas dificultades en materia medioambiental, de agricultura y contratación. Vid., en detalle, F. DEL RÍO MUÑOZ, «Problemática para Andalucía de la recepción del derecho comunitario», en *Noticias/CEE*, 63/1990, pp. 51 y ss.



evolucionado hasta devenir normas progresivamente más completas, serán las materias reguladas y el alcance de esa regulación lo que defina su régimen de desarrollo y ejecución, quedando descartados criterios de tipo formal como los apuntados en los inicios de la discusión en España de esta problemática en relación con los Reglamentos (68). En cuanto a las Directivas, precisando de transposición, la actividad normativa interna, según el criterio material, será ciertamente mayor. La participación autonómica se moverá en el espacio resultante de la actuación de los órganos centrales del Estado en base a los títulos que le son propios, excluyéndose en cualquier caso una necesaria integración nacional de las Directivas. Las Comunidades Autónomas no habrán de esperar cosa semejante para ejercitar sus competencias (69). Otra cosa es que la ordinaria concurrencia se traduzca en el caso de transposición y cumplimentación de las Directivas en fuente de conflicto permanente, a falta de la adecuada articulación del ejercicio de las competencias de los órganos centrales y autonómicos, por lo demás carente de sanción efectiva, fuera de exhortaciones a la necesaria colaboración entre las Administraciones (70), y la consiguiente actuación expansiva, sobre todo de algunos departamentos ministeriales, adelantando unas actuaciones presumiblemente autonómicas con el amparo de unas interpretaciones al límite de los títulos horizontales reiteradamente mencionados (71), que acaban erosionando el contenido material de las competencias autonómicas, no ya sólo a un nivel reglamentario, sino incluso meramente ejecutivo. Ciertamente, algunas reglamentaciones de carácter técnico reducen esos ámbitos de actuación autonómica, pero debiera establecerse un límite, salvadas las excepciones que procedan, siquiera en el nivel de simple gestión y ejecución. Otra solución contraviene lisa y llanamen-

(68) Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid, 1980, pp. 130 y ss., que más tarde modularía esa tesis en *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, p. 94, nota 86.

(69) Vid., en relación con una tal integración de directivas, F. SANTAOLALLA GADEA, «La aplicación del derecho comunitario en España», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.) y otros, *Tratado de derecho comunitario. Estudio sistemático desde el derecho español*, Madrid, 1986, tomo I, pp. 385, 460 y ss.

(70) «Colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (por ejemplo, realización por la Administración autonómica de tareas de competencia estatal, con sumisión, en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración central» (STC 252/88, cit., FJ 2 *in fine*).

(71) Vid. los ejemplos relativos a la hiperactuación en materia de agricultura y ganadería recogidos en A. BORRÁS RODRÍGUEZ, *loc. cit.*, pp. 61-62, y D. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Problemas de aplicación del derecho comunitario y conflictos de competencias», en *Noticias/CEE*, cit., pp. 99, 105 y ss.

te la naturaleza compleja del Estado autonómico (72). Cabe preguntarse si, más allá de exhortaciones y apelaciones genéricas o más concretas a la colaboración, no sería posible el desarrollo jurisprudencial de «un deber general de colaboración» («deber de recíproco apoyo y mutua lealtad», «concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución», «que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución») como título suficiente para impedir determinadas actuaciones e incluso impeler otras (73).

5. *La práctica autonómica de aplicación normativa.  
El caso particular de Cataluña y País Vasco*

Con ocasión de la avenida en tromba de un caudaloso y crecido «acervo comunitario», el Parlamento español, siguiendo una práctica común a otros Estados, decidiría delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, constriñendo la delegación expresamente al «ámbito de las competencias del Estado» (74). Esta precisión ha de entenderse en el marco de la controvertida intervención de las Comunidades Autónomas en la aplicación del derecho comunitario que incidiese sobre sus competencias. La expresa formulación dejaba abierta la posibilidad de una actuación normativa de aquellas Comunidades Autónomas que contasen ya con su propia legislación en esas materias. Y éste sería el caso de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, cuyos Parlamentos se prestarían a delegar en sus ejecutivos esa potestad para proceder a la transposición y adecuación de la legislación autonómica mediante leyes de bases de delegación 2/1986, de 19 de febrero, y 4/1986, de 10 de marzo (75). La delegación lo sería por tiempo de seis meses, para dictar, a partir de las Directivas y demás normas comunitarias cuya aplicación exigiera la promulgación de normas internas con

---

(72) Propiciando una altísima conflictividad, fundamentalmente de las CCAA del País Vasco y Cataluña, poco rentable para las competencias autonómicas. Vid., por ejemplo, el efecto sobre las competencias ejecutivas de esta última de la concurrencia junto al art. 93 de la conexión exterior (art. 149.1-10 y 16) en la STC 252/88, ya criticada.

(73) En ese sentido, las SSTC 96/86, de 10-VII (FJ 3), en *BJC*, 63, 1986, y 209/90, de 20-XII (FJ 4), podrían ser, tal vez, un primer asidero.

(74) Vid. art. 1.º de la Ley 47/85, de 27-XII, de bases de delegación del Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas, en *BOE* de 30-XII-85, ref. 26891. Cfr. la discusión parlamentaria de esta Ley en *DOCG* (CD), núm. 258, sesión de 5-XII-85, pp. 11651 y ss.

(75) Vid. en *BOPV* 51, de 14-III-86, y *DOGC* 666, de 26-III-86 = *RIE* 2/86, pp. 557 y ss. y 561 y ss., respectivamente. Sobre su incorrecta formulación, vid. A. MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, ed. 1987, p. 213.

rango de ley, uno o más decretos legislativos que agotarían la delegación. En la ley de delegación al Gobierno de la Generalidad se regulaba la información preceptiva de los proyectos de decreto legislativo resultantes del ejercicio de la delegación por parte de la Comisión jurídica asesora, y en ambos casos resultaba obligada la comunicación posterior al Parlamento autonómico del texto articulado, cuyo conocimiento se encomienda, en la ley catalana de delegación, a una Comisión (76).

El ejercicio de la delegación se ha concretado en la aprobación de los decretos legislativos referidos al estatuto del consumidor, cooperativas, precios de productos alimenticios y publicidad engañosa en el caso del País Vasco, así como, en el caso de Cataluña, en los relativos a colegiación profesional, residuos industriales, alta montaña, modernización de la empresa familiar agraria y estatuto de la empresa pública catalana (77).

Estas actuaciones autonómicas han tenido su mayor virtualidad en mostrar la evidencia de una potestad normativa autonómica, también en desarrollo y aplicación del derecho comunitario, siendo su alcance efectivo muy corto. Alguna otra Comunidad Autónoma, como la gallega, consideró en su momento también la posibilidad de una delegación legislativa que, finalmente, no llegaría a realizarse.

## 6. *La adaptación del aparato administrativo autonómico.* *Un ejemplo*

La incidencia comunitaria no se ciñe sólo al plano normativo, sino que acarrea también una problemática de administración y gestión considerable, que ha dejado ver algunas deficiencias tanto técnicas como de estricta orga-

(76) En el art. 5.º de la Ley 47/1985, de 27-XII, cit. (en nota 74), se había previsto la constitución de una Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas con la misión, entre otras, de conocer los decretos legislativos emitidos en aplicación del derecho comunitario, tarea que no se ha visto afectada por la modificación parcial de ese artículo mediante Ley 18/1988, de 1-VII, en BOE de 6-VII-88, ref. 16727. De los quince decretos legislativos dictados por el Gobierno, sólo se apreciaría una actuación *ultra vires* en el caso del Real Decreto 1300/1986, de 28-VI (art. 3), apreciación cuya trascendencia no pareciera pasar del plano estrictamente político del control, a falta de sanción jurisdiccional. Cfr., en este sentido, el Dictamen del Consejo de Estado 50261, de 25-II-88, emitido con ocasión del informe de un proyecto de Reglamento que venía a incidir sobre la misma materia (producción de seguros privados). Vid., en detalle, M. BASSOLS COMA, «Delegación legislativa y derecho comunitario: el control de los decretos legislativos por la Comisión mixta para las Comunidades Europeas», en *Noticias/CEE* 53/1989, pp. 11, 29 y ss.

(77) Decretos legislativos 2, 3, 4 y 5/1986, de 9-IX, así como 1, 2, 3 y 4/1986, de 4-VIII, y 5/1986, de 25-IX, respectivamente.

nización en el aparato administrativo de las Comunidades Autónomas, dejando a un lado ahora la incidencia habida sobre la Administración central. Sin perjuicio de una adecuación del aparato administrativo en su conjunto, las Comunidades Autónomas se han ido dotando de los instrumentos de información y los cuerpos técnicos y de coordinación necesarios, generalmente insertados en los ámbitos de Presidencia y Economía. Esta adecuación autonómica se remonta en algún caso a los prolegómenos de la integración.

Para el detalle de esta adecuación del organigrama administrativo de las Comunidades Autónomas valga un caso, el de la Comunidad Autónoma andaluza (78). La secuencia de las sucesivas modificaciones del organigrama comunitario de esta Administración autonómica deja ver la imperiosa necesidad de establecer una coordinación general entre los distintos órganos de la Junta y entre ésta y otras administraciones competentes en los asuntos que trasciendan un tratamiento sectorial, necesidad espoleada por el impulso creciente de la integración comunitaria y la necesaria adecuación de los mecanismos de cooperación con la Administración central, que ese impulso, a su vez, espolea.

A servir esa necesidad acuciante ha venido la Comisión para asuntos comunitarios, un órgano interdepartamental de coordinación general que viene a solaparse, en cierto modo, con la Dirección general de asuntos comunitarios, órgano asesor y de información de la Administración autonómica, así como de divulgación social, además de órgano de coordinación técnica con el Estado y con organizaciones regionales europeas y análogas. La Comisión, por su parte, se encarga tanto de la supervisión de la debida cumplimentación de las obligaciones contraídas como del conocimiento de los proyectos de la Junta susceptibles de participar en políticas o programas comunitarios y de los de cooperación exterior (79).

(78) Sobre el conjunto de las Comunidades Autónomas, vid. algunas referencias en *RIE* 2/1986, pp. 569 y ss., y *RIE* 3/1989, pp. 977 y ss. Cfr., además, J. SALAS HERNÁNDEZ y A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *loc. cit.*, pp. 495, 528 y ss.

(79) La Dirección General de Asuntos Comunitarios había sido creada para atender debidamente la activa participación de la CA en la ARE y el Consejo consultivo de los entes regionales y locales, por Decreto 318/1988, de 22-XI, de modificación de la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia (*BOJA* 95, de 25-XI-88). La Comisión para Asuntos Comunitarios, creada por el Decreto 122/91, de 18-VI, sobre coordinación de asuntos comunitarios (*BOJA* 50, de 22-VI-91), que modifica el anterior y deroga el Decreto 320/88, de 22-XI —que, a su vez, había creado el Comité de coordinación para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, a partir de otros decretos anteriores (106/88, 165/87)—, está integrada por la consejera de Presidencia (presidenta), el secretario general de Economía (vicepresidente) y la directora general de Asuntos Comunitarios y un representante por Consejería, además de uno por los organismos siguientes: IARA, AMA, IFA (vocales), actuando de secretario un funcionario de la Dirección General de Asuntos Comunitarios. (El panorama se cierra con las me-

III. LA GARANTIA INTERNA DEL CUMPLIMIENTO  
DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS. LA GARANTIA ESPECIFICA  
INSITA EN EL ARTICULO 93 CONS. Y EL PRINCIPIO DE COLABORACION

La complejidad propia del Estado autonómico, a falta de una adecuada articulación, genera en la tarea de aplicación normativa y ejecutiva del derecho prevalente comunitario una pluralidad asimétrica de disposiciones normativas y actos administrativos que, ocasionalmente, podría ser motivo de una declaración de incumplimiento de las obligaciones comunitarias, asumidas sin ningún tipo de reserva por el Reino de España, y ello con independencia de su estructura territorial, como demuestra la experiencia comunitaria de otros Estados complejos (80).

El artículo 93, fundamento constitucional de la integración, se hace eco de esa eventualidad atribuyendo «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» (81), garantía que será activada en los casos de incumplimiento por parte de los órganos autonómicos competentes. Como quiera que se trata de un cumplimiento debido en el que, de ordinario, las Comunidades Autónomas están más que interesadas, no cabe imaginar esta función estatal en garantía de las obligaciones comunitarias contraídas como un mecanismo de supercontrol frente a entes reacios o reticentes, si no hostiles, sino como lo que realmente es, un instrumento de prevención y salvaguardia ante la posible incursión en responsabilidad comunitaria (82). Aunque el artículo 93 lo

didadas sobre coordinación en materia de acciones y programas comunitarios —Orden de 23-V-90, en *BOJA* 47, de 5-VI-90, dictada en base a la disp. adic. de la Orden de 17-VI-88, en *BOJA* 51, de 1-VII-88— y la regulación de concesión de ayudas a cursos y jornadas sobre temas comunitarios —Orden de 2-III-90, en *BOJA* 22, de 13-III-90.—) Agradezco a la señora Isabel de Haro Arambarri, Dicción General de Asuntos Comunitarios, Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, la información suministrada.

(80) Vid., por citar sólo un ejemplo, la condena a Italia sin atender las explicaciones del Gobierno italiano, que alegaba reiteradas intervenciones ante la Región de Sicilia sin haber llegado a conseguir que las autoridades regionales derogasen las disposiciones en cuestión (STJCE de 11-VII-84, asunto 130/83, cit.).

(81) Que una cosa es garantía y otra cumplimiento está claro en la jurisprudencia constitucional (SSTC 252/88, FJ 2; 28/91, FJ 4), pese a algunas formulaciones confusas (STC 153/89, de 5-X, FJ 8; cfr. la desmedida interpretación del Abogado del Estado en I, 4 B, de la STC 28/91, cit.).

(82) Aun en obras que pretenden desarrollar las virtualidades de este precepto sigue apareciendo de manera poco firme la necesaria expresión de conceptos como el

permite y la propia estructura territorial lo demanda, sigue faltando un marco general de colaboración, único modo posible de conseguir una mínima ordenación previa de la diversidad, que evite demoras y retrasos en el cumplimiento. La búsqueda de semejante conjunción en el artículo 150.3, inicialmente apuntada en la doctrina, no parece necesaria en el ámbito de lo comunitario, donde su propia actividad normativa genera ya un encuadramiento de las posteriores actuaciones internas, reforzado incluso en la preparación conjunta de determinadas disposiciones, ni resulta tampoco indicada, como de su carácter de norma de cierre del sistema se deriva, para instrumentar una sistemática armonización que sólo la colaboración asentada en ese marco general referido haría posible, sin olvidar que ya incluso en el plano interno eso se consigue con efectos menos traumáticos mediante el desarrollo ordinario de la legislación básica (83). Otra vía apuntada por la doctrina ha sido la muy extraordinaria del artículo 155, que no deja de ser un instrumento desproporcionado y de uso estricto para supuestos muy concretos. Las virtualidades del requerimiento referido en ese artículo no determinan necesariamente su empleo, pues «la facultad de requerir no puede considerarse atribuida al Gobierno únicamente en los supuestos previstos en el artículo 155.1 Const. y a los solos efectos de éste. El requerimiento constituye un trámite previo posible —y en ocasiones necesario— siempre que el Gobierno tenga reconocida facultad de reacción ante órganos jurisdiccionales» (84). La inadecuación de este mecanismo con respecto a órganos políticos de representación y el riesgo consiguiente de inflamación política de los conflictos, así como el hecho de que las actuaciones a emprender, fundamentalmente sustitutivas, se consiguen por otras vías pacíficas y de carácter más ordinario, aconsejan, más que desdramatizarlo, obviar este mecanismo. La experiencia habida con ocasión de la negativa de la CA de Canarias a proseguir el obligado descreste arancelario, desoyendo el requerimiento del Gobierno en demanda de actuación conforme a derecho, y propiciando, por lo mismo, un serio conflicto, ha dejado patente esa excepcionalidad al tiempo que ha mostrado cuán grande es la conveniencia de buscar instrumentos, foros, prácticas de encuentro y con-

---

de responsabilidad comunitaria u otros como poder de integración o relación supranacional (vid. P. PÉREZ TREMPs, *op. cit.*, p. 34, o J. E. SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, 1990, p. 218, nota 8). No se pretende una distracción meramente terminológica, sino que se intenta encontrar el matiz necesario con que poder explicar adecuadamente toda la rica problemática que subyace al fenómeno específico de la integración. Vid. A. LÓPEZ CASTILLO, *loc. cit.* (en nota 59).

(83) Vid. G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, *loc. cit.*, p. 237, y L. ORTEGA ALVAREZ, *loc. cit.*, p. 366.

(84) FJ 12 de la STC 76/83, de 5-VIII, cit.

traste de pareceres capaces de propiciar acuerdos, que posteriormente han llevado, en este caso, a la instauración de un nuevo estatuto comunitario y la revisión del régimen fiscal aplicable a las Islas (85).

A partir de la función de garantía (art. 93), se ha mantenido que podrían activarse medidas de fiscalización, mediante actuaciones de vigilancia y de alta inspección, que las exigencias comunitarias de información y comunicación de las disposiciones internas de desarrollo y cumplimentación no hacen sino propiciar y, más allá de eso, motivar actuaciones concretas de intervención en defecto de la debida actuación de los órganos autonómicos renuentes, actuaciones cuyo fin no sería otro que evitar el incumplimiento y sólo en tanto la CA competente decidiera actuar (86). Este mecanismo, implícito en el artículo 93, se vería reforzado con un desarrollo (normativo o) convencional que determinase con claridad los supuestos y requisitos, tales como requerimientos, plazos, etc., sobre todo en los casos de omisión normativa de alguna Comunidad Autónoma, ya por la mera extensión al ámbito autonómico de las disposiciones normativas adoptadas por los órganos centrales del Estado en atención a la asimetría competencial propia del Estado autonómico, ya por las actuaciones emprendidas expresamente para ese caso (87). La competencia así actuada cedería en cuanto la Comunidad Autónoma afectada actuase en ejercicio de su competencia temporalmente sustituida por aquella actuación en garantía de los órganos centrales del Estado (88).

En la línea correcta se ha establecido recientemente, si no ese marco general referido, sí, al menos, un procedimiento de colaboración entre las Administraciones central y autonómicas, ordenando su participación en las actuaciones que se emprendan tanto ante la Comisión como ante el TJCE por la apertura e interposición, respectivamente, de un procedimiento de incumplimiento contra el Reino de España por supuesta contravención del derecho comunitario imputable a una acción u omisión de una Comunidad Autónoma, colaboración extensiva al control indirecto, vía cuestiones prejudiciales, de esas mismas actuaciones u omisiones.

Respecto a los supuestos de incumplimiento de las obligaciones comunitarias por exceso o por defecto de la actuación normativa de las Comunida-

(85) Vid. referencia en nota 21 de este trabajo.

(86) Vid. L. ORTEGA ALVAREZ, *loc. cit.*, p. 368; P. PÉREZ TREMP, *op. cit.*, p. 207; J. SORIANO, *op. cit.*, pp. 232-233.

(87) Vid. G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, *loc. cit.*, p. 238.

(88) Fórmulas semejantes se encuentran en otros derechos (art. 16 Const. austríaca) y en otros momentos de nuestro derecho [art. 76.e) Const. republicana; art. 13 EA de Cataluña]. Y se han intentado en el momento constituyente (arts. 133.3 y 138.3 anteproyecto Const.) y aun posteriormente, en materia de tratados internacionales (art. 23.1 y 2 anteproyecto Ley 1985).

des Autónomas, la doctrina ha sostenido que, en el caso de reglamentaciones, el Gobierno podría dirigirse bien al TC en el caso de que se discutiera la titularidad de las competencias desarrolladas por esa vía, bien a la jurisdicción ordinaria, siempre que la supuesta tacha fuera de mera legalidad. En ambos casos se conseguiría la suspensión inmediata de esas disposiciones, conforme al artículo 161.2 Const. en el uno y en el otro con independencia ahora de los títulos que ofrezca la legislación interna (89), con apoyo en el propio derecho comunitario, que faculta al juez interno para dejar en suspenso la aplicación de normas internas, aun con rango de ley, y ello aunque se trate de actuaciones dictadas en cumplimiento de disposiciones comunitarias, cumpliéndose ciertos requisitos, entre ellos el de la necesaria elevación de la cuestión de validez de la disposición comunitaria (90). En efecto, cuando el juez interno decida plantear una cuestión prejudicial ante el TJCE, dejará en suspenso la aplicación de las disposiciones autonómicas hasta recibir una respuesta. Entre tanto el derecho estatal podrá ser de aplicación, como no sea que la propia Comunidad Autónoma decida revisar su normación.

En relación con supuestos incumplimientos a partir de la legislación autonómica cabría requerir a la Comunidad Autónoma, en el marco del principio de colaboración, en conjunción con las atribuciones conferidas por el artículo 93, para que procediera a rectificar, a partir de los requerimientos comunitarios o bien, en el caso de que se estime ajustado a derecho esa normativa autonómica, preparar las oportunas negociaciones con la Comisión y, llegado el caso, mantener su defensa ante el TJCE, proyectando a este ámbito la práctica establecida en el antecitado Acuerdo (91). Una condena de TJCE debe

---

(89) Cfr., por ejemplo, las dudas y propuestas de S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 114, y P. PÉREZ TREMP, *op. cit.*, p. 204.

(90) Vid. la STJCE de 19-VI-90, asunto C-213/89, y el Auto de 28-VI-90, asunto C-195/90-R. Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El problema de los poderes del juez nacional para suspender cautelarmente la ejecución de las leyes nacionales en consideración al derecho comunitario europeo» y «La sentencia 'Factortame' del TJCE. La obligación del juez nacional», en *REDA*, 63, 1989, pp. 411 y ss., y *REDA*, 67, 1990, pp. 401 y ss., respectivamente. Vid. también, del mismo autor, «La suspensión cautelar inmediata de una ley nacional», en *RIE*, 3/1990, pp. 875 y ss. Vid., por fin, la STJCE de 21-II-91, asuntos C-143/88 y C-92/89, en respuesta a cuestión prejudicial planteada por los tribunales financieros de Hamburgo y Düsseldorf, en *RIE*, 2/91, pp. 641 y ss.

(91) A partir del principio de colaboración se ha posibilitado a las Comunidades Autónomas el acceso a los agentes designados por el Reino de España para su defensa ante el TJCE, cuando el posible incumplimiento tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de sus órganos, o en su omisión. Colaboración extensiva, con la presentación de las observaciones oportunas ante el TJCE, al caso de cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales españoles que tengan ese mismo origen (vid. puntos sexto y séptimo del Acuerdo citado).



llevar a esa Comunidad Autónoma a dictar las disposiciones oportunas. Si no fuera el caso, habría de activarse el mecanismo excepcional que se prevé en el artículo 155 Const. En este sentido, el artículo 171.2 TCEE, según lo previsto por el TUE, establece, a instancias de la Comisión, la posibilidad de condenar al Estado miembro que no haya tomado las medidas necesarias, en cumplimiento de una sentencia condenatoria previa, al pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

Cabría plantear, por fin, la cuestión del posible control constitucional de la legislación nacional por infracción del artículo 93, una cuestión, la del control de constitucionalidad del derecho nacional dictado a resultas del derecho comunitario, conocida ya en otros países miembros de estructura territorial compleja (92), que se ha planteado ahora también en España. Se trataría de saber si la incompetencia que se esconde detrás de una actuación normativa nacional (por ejemplo, autonómica) dictada en un ámbito regulado por el derecho comunitario podría instrumentarse o no ante el TC a falta de una disposición expresa, en la Constitución o en la LO. La respuesta no puede ser otra que la incompetencia del TC (art. 4.2 LOTC), pero no porque solamente se trate de «un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria», que así dicho pareciera establecer una idea de jerarquización constitucional y de existencia consiguiente de reservas a la irradiación de esas normas supuestamente «infraconstitucionales», sino porque el TC sencillamente carece de esa competencia, lo cual nada tiene que ver con el respeto, también por su parte, al principio estructural comunitario de primacía (93).

---

(92) Vid. algunas referencias sobre esta problemática en la RFA en A. LÓPEZ CASTILLO, «La cuestión del control de constitucionalidad de las normas comunitarias», en *REDC*, 23, 1988, pp. 207, 211 y ss.

(93) Vid., sobre la pretendida inconstitucionalidad de una ley orgánica por infracción del art. 93, la doctrina de la STC 28/91, cit., FJ 5 —que cita una anterior, relativa a la problemática relación de un clásico tratado internacional y una ley interna (STC 49/88, FJ 14 *in fine*)—; doctrina reiterada en el FJ 4 de la STC 64/91, recaída en recurso de amparo, de 22-III, en *BOE* de 24-IV-91. Sobre la falta de competencia del TC, vid. las alegaciones de la Abogacía del Estado en I 4B y I 8B de los antecedentes respectivos. Cfr., por lo demás, entre otros, el comentario vehemente a la STC 28/91, cit., de A. MANGAS MARTÍN, «La Constitución y la ley ante el derecho comunitario», en *RIE*, 2/91, pp. 587 y ss.



*JURISPRUDENCIA*  
*Estudios y Comentarios*

