

LA PROYECTADA COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE LA NACIÓN Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA FORMACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Valentín Bou Franch

I. INTRODUCCIÓN

CONSUMADA ya la primera década de vida constitucional democrática en España, es fácilmente constatable como, en la misma, han concurrido los procesos que a primera vista y al menos en teoría se presentan como contradictorios u opuestos. En este sentido, *F. Granell* señaló que: «el momento político español viene caracterizado por dos líneas que pueden considerarse antagónicas: el deseo de formar parte de una comunidad supranacional —basado en el convencimiento de que la dimensión estatal es demasiado pequeña para afrontar algunos de los problemas que la sociedad española tiene hoy día planteados— y el deseo de transformar el propio Estado unitario en un Estado en que los diferentes entes autonómicos puedan llevar a cabo una acción de gobierno a un nivel «micro» más capaz de dar cabal respuesta a las exigencias del momento»¹.

De esta forma, en el primer lustro constitucional se produjo un fenómeno de descentralización administrativa. Con la excepción de Ceuta y Melilla, se dibujó el mapa de la España de las Autonomías, existiendo actualmente diecisiete Comunidades Autónomas². La descentralización del gobierno democrático supuso un acercamiento de los centros decisorios al ciudadano, implicando una pérdida de competencias del Gobierno central

en favor de los entes autónomos, lo que ha resultado en la configuración del Estado de las Autonomías, una de las características más originales derivada de la Constitución Española de 1978³.

Junto a la tendencia descentralizadora, en el segundo lustro constitucional se culminó un proceso de distinto signo: la adhesión española a la Comunidad Europea. Tras unas largas negociaciones, España es miembro de una organización supranacional de integración desde el 1 de enero de 1986. La incorporación de España a las instancias europeas implica una cesión o atribución de competencias soberanas a entes supranacionales, que altera el reparto competencial entre los órganos centrales del Estado y las distintas Comunidades Autónomas, bosquejado en la Constitución y desarrollado en los distintos Estatutos de Autonomía.

Por éso, *Ruiloba* pudo afirmar que «la primera observación que, prima facie, parece descubrir una contradicción teóricamente insalvable entre la descentralización interna y la centralización supranacional europea, es la de cómo se puede transferir competencias a las entidades subestatales autonómicas, al mismo tiempo que la entrada en la Comunidad Europea y la dinámica evolutiva de integración de esta última, requerirá, a su vez, una transferencia progresiva de competencias, muchas de ellas en las mismas materias, hacia los órganos comunitarios europeos»⁴.

Debe destacarse además que, si bien nuestra Constitución contiene disposiciones que regulan por separado ambos procesos, descentralizador y supranacional, no existe en la misma ninguna previsión expresa acerca de cómo coordinarlos entre sí. Por ello, ante esta «contradicción teóricamente insalvable», conviene recordar la afirmación del Tribunal Constitucional, en la que se destaca que:

«Tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, 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 Autónoma de tareas de competencia estatal, con sumisión, en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración Central) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar»⁶.

Atendiendo a este principio de colaboración, vamos a estudiar cómo se ha intentado articular el mismo en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, tras unas reflexiones acerca del marco constitucional en el que se incardina este problema, analizaremos las distintas soluciones proyectadas que hasta la fecha se han presentado. A este respecto, insistiremos tanto en los problemas que plantea la colaboración entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas en la fase ascendente, de normación o de formación del Derecho comunitario europeo, como en la posible concreción de este principio en la fase descendente, de ejecución o de aplicación de este ordenamiento en España. Aunque este segundo «momento» ha sido objeto de un mayor examen, tanto por parte de la doctrina⁶, como del propio Tribunal Constitucional⁷, debemos recordar, como ya se advirtiera, que la limitación a la autonomía económica de las Comunidades Autónomas derivada de las exigencias del Derecho Comunitario Europeo «será mejor aceptada por éstas en la medida en que se encuentren vías de participación de las mismas en las relaciones del Estado con las Comunidades supranacionales europeas»⁸.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

La pertenencia, como Estado miembro, a las Comunidades Europeas supone, como reiteradamente ha señalado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, una «auténtica limitación de los derechos soberanos de los Estados», toda vez que los mismos realizan una cesión de competencias en favor de las Comunidades Europeas⁹. Para los Estados que, como España, se convirtieron en miembros con posterioridad a la creación de las mismas, «las condiciones de admisión y las adaptaciones de los tratados constitutivos» de las Comunidades Europeas se contienen en las respectivas Actas de adhesión¹⁰, siendo por lo tanto, un tratado internacional el que ha realizado esta atribución de competencias soberanas.

Aunque recientemente se ha insistido en que la transferencia de competencias a las Comunidades Europeas afecta más a las de titularidad estatal que a las autonómicas¹¹, no debe dejar de señalarse que la cesión competencial también atañe a las Comunidades Autónomas, por ejemplo en materias fiscal, agrícola, de comercio interior, de pesca, de energía e industria, de medio ambiente, de protección a los consumidores, de libertad de circulación de personas, de transportes, etc.¹². A ello debe añadirse que los

critérios de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas no coinciden con las fórmulas utilizadas para delimitar las competencias de las Comunidades Europeas¹³, dado que las competencias de las CC.EE. se extienden más sobre ámbitos de acción que sobre materias. Siendo, en definitiva, previsible que aumente el ámbito de coincidencia entre las competencias de las Comunidades Europeas y las de las Comunidades Autónomas en el orden interno¹⁴, «a medida que progrese la integración europea en el plano supranacional»¹⁵ y aceptada por supuesto, la posibilidad de que tanto las Comunidades Europeas como las Comunidades Autónomas tienen capacidad para en el futuro aumentar sus respectivas competencias.

Dado que este vaciado de competencias de las Comunidades Autónomas en favor de las CC.EE. se produce a través del Tratado de adhesión, podría perfectamente plantearse la posibilidad de considerar inconstitucional la celebración de tal tratado por los órganos centrales del Estado, toda vez que se estaría realizando una modificación de los Estatutos de Autonomía por un procedimiento distinto al previsto en el art. 152.2 CE¹⁶ y dado que el art. 95.1 establece que: «la celebración de un Tratado Internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional». Sin embargo, debe destacarse el papel que a este respecto juega el art. 93 CE al disponer que: «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución»¹⁷. Ha existido unanimidad doctrinal en afirmar que esta previsión constitucional constituye una excepción específica al art. 95, que permite salvar la contradicción con el art. 152.2 CE, de forma que es perfectamente constitucional, a su amparo, la cesión de competencias operada a favor de las CC.EE.¹⁶. Máxime si se tiene en cuenta, como señalara *Oriol Casanovas y La Rosa*, que: «La expresión ‘competencias derivadas de la Constitución’ es suficientemente amplia para comprender, además de las competencias propias de los órganos centrales del Estado, las competencias de las Comunidades Autónomas»¹⁹.

Confirmador de esta conclusión es el art. 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco: «Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones o competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del art. 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el art. 93 de la misma». Si bien la constitucionalidad de este precepto, por lo que se refiere a los tratados ordinarios, ha suscitado la polémica doctrinal²⁰, por lo me-

nos en lo que se refiere a la atribución de transferencias a las CC.EE., no deja lugar a dudas sobre su corrección constitucional. Sin embargo, entendemos que en este punto dicha disposición resulta superflua, pues nada añade al art. 93 CE, y de la no inclusión de una disposición similar en los restantes Estatutos de Autonomía no se deriva que las demás CC.AA. puedan impugnar esa cesión de competencias, toda vez que la Constitución permite que las mismas sean tanto de titularidad estatal como autonómica.

Desde este punto de vista, *Rodríguez-Zapata* ha señalado que la función del art. 93 es la de realizar una revisión constitucional anticipada, eludiendo la aplicación de los arts. 167 y 168 CE²¹. De ahí que la doctrina se haya planteado cuáles son las posibles consecuencias que esa atribución de competencias a las CC.EE. tiene en el ordenamiento jurídico español, en concreto, si altera de alguna forma el reparto competencial entre los órganos centrales del Estado y las CC.AA., existiendo, al respecto, diversidad de opiniones.

Una primera postura, defendida por autores como *González Navarro* y *De Miguel Zaragoza*²², consiste en afirmar que, en palabras del primero, «a consecuencia de un tratado internacional —el de adhesión— en el que las Comunidades Autónomas no han tenido intervención, el reparto de competencias establecido con apoyo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía queda alterado». Produciéndose, según *De Miguel Zaragoza* «una estatalización de las competencias residuales, por retrocesión en bloque de la materia en cuestión al Estado como cauce previo para la transferencia por éste de facultades determinadas a las Comunidades Europeas». Esta tesis, que dejaría sin ninguna competencia a las CC.AA., tanto en la fase de elaboración como de ejecución del Derecho Comunitario, la fundamentan en una radical distinción, no del todo justificada en nuestro ordenamiento jurídico, entre Derecho supranacional y Derecho Internacional, de modo que a lo sumo las CC.AA. sólo podrían participar en éste último²³. Esta posición fue criticada con razón por *O. Casanovas y la Rosa*, dado que la misma «produciría un espectacular efecto de boomerang por el que los órganos centrales podrían recuperar los mismos poderes que tenían antes de la Constitución, con el consiguiente despojo de las Comunidades Autónomas, que verían escamoteadas las competencias que les habían atribuido la Constitución y los Estatutos de Autonomía»²⁴, dudándose incluso, de la constitucionalidad de tal solución²⁵. Alegándose además en su contra que «la transferencia de competencias en esta materia se opera directamente desde el Estado y desde las CC.AA. a las CC.EE., y no desde las CC.AA. al Estado»²⁶.

Una postura radicalmente opuesta a la anterior es la de quienes²⁷ consideran que la transferencia de competencias a las CC.EE. no altera en absoluto el equilibrio de poderes entre los órganos centrales del Estado y las CC.AA. Normalmente se aduce como fundamento de tal afirmación el principio de la autonomía institucional interna, recogido fundamentalmente en la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto *International Fruit Company*²⁸. Sin embargo, encuadrando únicamente esta jurisprudencia en la fase de ejecución de la normativa europea, debe traerse a colación el inciso final del art. 93 CE., toda vez que, aunque corresponda a las CC.AA. su aplicación sí se trata de una materia de su competencia exclusiva, ello no impedirá la intervención de los órganos centrales del Estado para garantizar su cumplimiento en los casos de rebeldía, retraso o inobservancia por parte de las CC.AA. Pero esta inalterabilidad del reparto constitucional de competencias es todavía mucho más difícil de mantener en la fase ascendente de creación del Derecho Comunitario. Aún suponiendo la más amplia participación de todas las CC.AA. en la formación de la voluntad negociadora del Estado español, es obvio que no en todos los casos la misma va a resultar de la mera adición de los intereses de las CC.AA., dada también la existencia de los intereses generales del Estado. Además, del juego de los arts. 149.1.3 y 97 CE. y de lo dispuesto en los propios tratados constitutivos de las CC.EE., resulta obvio que los que negociarán la postura española en las instituciones europeas serán los representantes de los órganos centrales del Estado, no los de las CC.AA.

De ahí que consideremos que la única solución aceptable sea la defendida por una parte de la doctrina²⁹, en el sentido de que la concurrencia de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, con las competencias exclusivas de las CC.AA. deba traducirse, por influencia del Derecho Comunitario europeo, en una transformación de las respectivas competencias exclusivas en competencias compartidas. De forma que la exclusividad se pierda por un derecho de coparticipación tanto de los órganos centrales del Estado como de las CC.AA. en la elaboración y aplicación de la normativa europea. Sólo aceptándose esta mutación se puede dar juego al deber de colaboración entre la administración central y autonómica, del que continuamente habla nuestro Tribunal Constitucional. En este sentido, debe destacarse finalmente que, recogiendo la insistencia doctrinal³⁰, nuestro alto Tribunal ha comenzado ya a realizar una interpretación más restrictiva de la atribución en exclusiva al Estado de la

competencia en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE.), al señalar que ésta es una cuestión que «no hace referencia al papel que corresponde a las Comunidades Autónomas en general, y a la de Galicia en particular, en los procedimientos internos de elaboración y ejecución de» las normas internacionales³¹.

III. LOS PROYECTOS DE CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA NACIÓN Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE COOPERACIÓN EN LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Una vez producida la adhesión de España a las CC.EE., y dadas las especiales características de aplicabilidad directa y de primacía sobre las disposiciones internas del Derecho comunitario europeo³², no parece en absoluto conveniente que se perpetúe el modelo de participación de las CC.AA. que se siguió en la fase de las negociaciones de adhesión, toda vez que, al no estar institucionalizado el diálogo entre el Gobierno Central y las CC.AA., su iniciativa quedó a la libre discreción de la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, y teniendo en cuenta además que la colaboración entre estas administraciones se estructuró mayoritariamente en torno al diálogo bilateral Estado-CC.AA. interesada, siendo bastante escasa la participación colectiva de las CC.AA.³³.

Por ello, y dado que ya en el debate parlamentario de la Ley Orgánica de Autorización de la Adhesión se hicieron patentes las dificultades que planteaba el hecho de las distintas competencias previstas en los Estatutos de cada CC.AA. en relación con el Derecho comunitario³⁴, el Ministerio de Administración Territorial presentó, en diciembre de 1985, un «Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas»³⁵. Este proyecto de diciembre se sometió al estudio de las CC.AA., quienes formularon las correspondientes observaciones, debiéndose destacar que, en el caso de la Generalidad de Cataluña, las mismas revistieron la forma de un proyecto articulado, titulado «Proyecto de Convenio entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas sobre intervención española en la actividad normativa de la Comunidad Europea». El proyecto catalán, a diferencia del de diciembre de 1985, contemplaba únicamente la participación de las CC.AA. en la fase ascendente de formación del Derecho comunitario europeo, caracterizándose por el he-

cho de ser, como en seguida veremos, discriminatorio entre las distintas CC.AA., y mucho más radical en cuanto a su grado de intervención.

Recogiendo las observaciones formuladas por las CC.AA., y tras su estudio por los Ministerios competentes, el Gobierno elaboró, en abril de 1986, un «Nuevo texto de Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre Cooperación en los Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas»³⁶. El nuevo proyecto revisado fue de nuevo objeto de estudio por parte de las CC.AA. y del Gobierno, y surtió un efecto inmediato: el de paralizar la tramitación de la proposición no de ley «relativa a procesos y decisiones que afectan a la estructura del Estado de las Autonomías por el ingreso de España en la C.E.E.», presentada por la Agrupación de Izquierda Unida-Esquerria Catalana en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso³⁷. Sin embargo, y pese a que el Sr. *Almunia Amann*, Ministro para las Administraciones Públicas, anunciara, el 3 de febrero de 1987, que el Gobierno estaba preparando una nueva versión del Convenio, que recogía, además de las observaciones de las CC.AA., «la experiencia de doce meses de participación activa de unos y de otros en la vida de las Comunidades Europeas»³⁸, el proyecto de abril de 1986 ha entrado en un «estado de letargo», que dura ya casi cuatro años y que ha provocado la insistencia de la doctrina, en palabras de *Pueyo Losa*, «en la imperiosa necesidad de arbitrar, a través de la vía convencional o de la técnica legislativa, procedimientos de colaboración permanente entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas»³⁹.

Finalmente, y antes de centrarnos en el análisis de las propuestas concretas de colaboración presentadas hasta la fecha, debemos mencionar el dato de que las CC.AA., sin esperar a su concreción, han continuado con el proceso de dotación orgánica, iniciado ya durante la etapa de las negociaciones de adhesión de España a las CC.EE. Estos órganos autonómicos, si bien en un principio tenían como función únicamente el seguimiento de las negociaciones de adhesión, han ido asumiendo progresivamente nuevos objetivos, de tal forma que, en el caso de que llegue a producirse, pueden ser un instrumento muy valioso para articular la colaboración de las CC.AA. con el Gobierno de la Nación en asuntos europeos⁴⁰.

III.1. *La cooperación prevista en la fase ascendente*

El proyecto de convenio de abril de 1986, el más desarrollado de los diversos textos presentados, consiste en un compromiso de colaboración entre el Gobierno Central y las CC.AA., de cara al cumplimiento del Derecho comunitario europeo. Este copromiso tendría una vigencia de cinco años, con prorrogación tácita por iguales períodos de tiempo, salvo petición de revisión total o parcial por el Gobierno de la Nación o por cualquier CC.AA.⁴¹, y sigue claramente el modelo alemán de participación de los entes regionales⁴², del que se ha dicho que es prácticamente insuperable⁴³. En este sentido, el proyecto parte de una declaración política de intenciones, que es la versión española del principio de lealtad federal o *Bundestruue* alemana, toda vez que se reconoce explícitamente que las obligaciones derivadas de la integración española en las CC.EE. tienen un carácter «superior y prevalente», por lo que el Gobierno Central y las CC.AA., «en un espíritu de colaboración recíproca», con estricto respeto «de la ordenación material de competencias establecida por el bloque de constitucionalidad y con el valor y alcance recogido en el mismo», se comprometen a prestarse «la colaboración y el apoyo precisos para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones respectivas».

En cuanto a sus fundamentos jurídicos, *Pendás García* ha señalado que: «el proyecto parte del reconocimiento por el Estado de que no existe monopolio por su parte para las relaciones con la C.E.E.; en términos textuales: el Estado «no está legitimado para interpretar unilateralmente el interés de España»... Es decir que, y ello no deja de ser trascendente, el Estado renuncia a la posible interpretación del título competencial de carácter exclusivo que le confiere, en materia de relaciones internacionales, el artículo 149.1.3 de la Constitución, como un título horizontal, a cuyo amparo podría retener todas las competencias posibles sobre la cuestión⁴⁴. Como consecuencia lógica, el Gobierno asumía la obligación de facilitar «la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad de España como Estado miembro de las Comunidades Europeas⁴⁵.

a) *La formación de la voluntad negociadora española*

Probablemente sea este el tema en el que más variaciones se han registrado entre las distintas propuestas presentadas. A este respecto, el proyecto

de convenio de diciembre de 1985 presenta, como rasgos llamativos, una inversión de la secuencia lógico-temporal, que se repetiría posteriormente, toda vez que antepone el «desarrollo y ejecución del ordenamiento comunitario» a la «participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal», así como el hecho de referir el principio de lealtad constitucional únicamente a esta fase ascendente.

En cuanto a la formación de la voluntad negociadora española, se preveía un proceso en el que destacaba el gran protagonismo que asumía el Ministerio de Administración Territorial, toda vez que emergía, con grandes poderes discrecionales, como el único medio de enlace entre el Gobierno y las distintas Comunidades Autónomas en este pretendido diálogo institucional. Así, dicho Ministerio asumía la obligación de remitir a las CC.AA. la documentación europea que, por su contenido, fuera susceptible de afectar a competencias autonómicas (cláusula 11). No obstante, la concreción de cuáles eran las CC.AA. afectadas, así como el volumen de la información y el momento en el que se debería remitir la misma, son cuestiones que, por no reguladas, quedaban al arbitrio del Ministerio y no de las CC.AA.

A través del Ministerio, las CC.AA. podían, aunque no necesariamente, formular las oportunas observaciones a la documentación recibida. Estas, «siempre que no resulten incompatibles con los intereses generales del Estado ni con los comunitarios europeos» (cláusula 10), podrían, aunque no obligatoriamente, ser asumidas por el Gobierno de la Nación ante las instancias europeas.

Quedaba finalmente en manos del Ministerio de Administración Territorial el arbitrar en cada caso los mecanismos concretos de tal colaboración, pues no estando institucionalizada, cuando las respectivas posiciones lo hicieran aconsejable, podía convocar comisiones mixtas, reuniones con las CC.AA. afectadas, conferencias sectoriales, etc. (cláusulas 12 y 13).

Entre las diversas observaciones que las CC.AA. formularon a este proyecto de convenio⁴⁶, destacan, por el hecho de ser la única que se presentó en forma articulada, las realizadas por la CC.AA. catalana. La contrapropuesta catalana se ciñe exclusivamente a los procedimientos de intervención de las CC.AA. en la actividad nomogenética europea, pese a que en su preámbulo se menciona igualmente a la colaboración en la fase de aplicación.

En cuanto a la participación autonómica, la misma se limitaba a los supuestos de actividad normativa europea en materias de la exclusiva com-

petencia de las CC.AA. (art. 1), lo que elimina de entrada la posibilidad de participación autonómica en los casos de competencias compartidas, planteando además nuevos problemas, al no existir coincidencia en las materias en las que todas las CC.AA. tienen competencias exclusivas.

Delimitado de esta forma su ámbito de aplicación, debe señalarse que la propuesta catalana creaba un órgano permanente para la formación de la voluntad negociadora española: la Delegación de las CC.AA. para asuntos europeos (art. 4). Es precisamente en la regulación de este órgano en donde se encuentran las notas de insolidaridad y radicalidad de esta propuesta. El carácter insolidario y discriminatorio deriva del intento de resucitar privilegios a favor de «las Comunidades históricas de Cataluña, País Vasco y Galicia», en la composición del órgano que debería fijar la postura de las CC.AA., la Delegación de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos, toda vez que de los seis miembros de la misma, la mitad serían necesariamente representantes de estas tres comunidades. Dado además la exigencia de la unanimidad de los seis miembros para cualquier actuación o toma de posición, estas tres CC.AA. tendrían, además de un asiento permanente, un derecho de veto en todos los casos. El radicalismo se deduce de que en todas las materias «que afecten al ámbito competencial de las CC.AA.», serían éstas, sin la participación de los órganos centrales del Estado, las que formarían la voluntad oficial del Estado español, siendo sus propuestas vinculantes para el Gobierno de la Nación, quien «se compromete a no dictar instrucciones a los representantes españoles que sean contrarias a las opiniones y propuestas vinculantes formuladas por las Comunidades Autónomas» (art. 3), con lo que desaparecerían los dos límites previstos en el proyecto de diciembre de 1985 (los intereses generales del Estado y los comunitarios europeos).

En el nuevo proyecto de convenio de abril de 1986, el más perfeccionado de los hasta ahora presentados, el principio de colaboración institucional en asuntos europeos se concretaba en que, cuando las CC.EE. comiencen a regular una materia «que sea susceptible de afectar» a las competencias de las CC.AA., la formación de la voluntad española va a resultar necesariamente de un proceso bifásico, en el que primeramente las CC.AA. deberán coordinarse para fijar una posición unitaria, para posteriormente, colaborando con el Gobierno de la Nación, proceder a determinar la posición española en el seno de las CC.EE.

A tal fin, el proyecto preveía la creación de un organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado para asuntos relaciona-

dos con las Comunidades Europeas (cláusulas 5.1), con la función de «servir como foro de diálogo que permita la aproximación de criterios y la formulación de posturas unitarias⁴⁷ de las Comunidades Autónomas en materias relativas a las Comunidades Europeas para su consideración y eventual incorporación por el Gobierno de la Nación a la formación de la voluntad estatal ante las instancias comunitarias» (cláusula 6,c).

Este organismo de coordinación está apenas esbozado en el proyecto, el cual se limita a señalar que su sede estará en Madrid, que en él se integrarán todas las CC.AA. en pie de igualdad, mejorando la propuesta catalana en este sentido, y que su financiación correrá a cargo de las CC.AA. Se deja a la autonomía de la voluntad de las mismas la determinación de su denominación, presidencia, régimen interno y la fijación de las cuotas de financiación de este organismo. De tal forma que uno de los temas más importantes, como es el procedimiento de adopción de decisiones, queda sin regular. Aunque se ha propuesto que debería seguirse el principio del consenso para la consecución de la postura unitaria de las CC.AA.⁴⁸, nos parece que no siempre el mismo va a ser posible, dados los distintos intereses económicos de las 17 CC.AA. existentes, así como las premuras temporales impuestas por el procedimiento normativo europeo, por lo que quizás debiera establecerse el recurso a la votación como método subsidiario, si no se quiere admitir la hipótesis de que este organismo refleje opiniones contradictorias y que sea el Gobierno Central, interpretando los intereses generales del Estado, quien decida cuál de las mismas se incorporaría a la posición nacional en las CC.EE.

Para que este organismo pueda realizar sus funciones, se ha previsto la obligación del Gobierno de proporcionar a las CC.AA. «la documentación e información relativa a las Comunidades Europeas que sea susceptible de afectar a sus competencias» (cláusula 4-2). Obligación que se complementa con dos garantías: la facultad del organismo de coordinación de recabar de la Administración del Estado dicha información⁴⁹, que entendemos con carácter adicional a la proporcionada por el Gobierno y sin que pueda servir de justificación del incumplimiento de su obligación; así como que dicha información pueda provenir de otras fuentes, en concreto, del Observador y del Observador Adjunto de las CC.AA.⁶⁰.

Una vez formada la posición unitaria de las CC.AA., la colaboración que el proyecto preveía para la definición de la voluntad del Estado consiste en que «las Comunidades Autónomas trasladarán al Gobierno sus criterios y posiciones para su debida consideración en la formación de la voluntad

del Estado español ante las Comunidades Europeas. El Gobierno incorporará esos criterios en la medida de lo posible a la posición española, siempre y cuando sean compatibles con los intereses generales del Estado y con el proceso de integración europea»⁶¹. Sin embargo, así considerado, esta colaboración no otorga a las CC.AA. una participación mayor en la formación de la voluntad del Estado español de la que ya pudieran disponer a través del derecho estatutario de información o del deber general de cooperación del que habla el Tribunal Constitucional. Es más, parece estar diseñado para eliminar complicaciones al Gobierno Central en su cumplimiento de la obligación de informar a las CC.AA., dado que le simplifica trámites al tener que informar únicamente al organismo coordinador y recibir de él una posición unitaria, en lugar de tener que comunicarse con cada una de las 17 CC.AA.

Frente a esta conclusión, si partimos de que, por la influencia del Derecho comunitario europeo, tanto la exclusividad del Estado sobre las relaciones internacionales, como la de las CC.AA. sobre sus competencias, se pierde por un derecho de coparticipación de ambas instancias en la elaboración de la normativa europea⁵², entonces parece más bien que «no se trata de que la colaboración entre ambas instancias de poder se traduzca en el compromiso —tan elástico y vulnerable— del Gobierno de la Nación de incorporar *en la medida de lo posible* los criterios de las CC.AA. siempre y cuando sean compatibles con los intereses generales del Estado y con el proceso de integración europea, sino que, por el contrario, es precisamente la operación de determinar los intereses generales del Estado y, por lo tanto, la medida en que las posiciones autonómicas hayan de integrarse en la posición estatal la que debe ser modulada por el principio de colaboración, y de tal manera que la planificación de la voluntad del Estado, desde el máximo respeto al sistema de distribución de competencias, sea el resultado de una *técnica de cooperación* por la cual se produzca la participación de ambas partes en un único proceso de decisión»⁵³. Además, las exigencias del proceso de integración europea, si bien debe ser una premisa que tanto las CC.AA. como el Gobierno Central deban tener en cuenta al fijar la posición unitaria autonómica o la posición española, no es aconsejable que se configure apriorísticamente como un límite distinto a los intereses generales del Estado, que ya en el momento inicial de la formación de la voluntad de España pueda justificar sin más el abandono de la posición unitaria de las CC.AA. Máxime cuando ese proceso de integración se alcanza mediante la adopción de concretos actos normativos por parte de

las instituciones europeas, y es precisamente en su negociación cuando aparecerán las posibles exigencias integradoras, y para ello, junto con la necesidad de alcanzar un acuerdo con las demás representaciones permanentes, se predica la necesidad de un margen de flexibilidad en la posición nacional⁵⁴. Pero es en ese momento, y no inicialmente, cuando las exigencias de la integración europea deben tenerse en cuenta.

Conviene señalar finalmente que este procedimiento bifásico de colaboración articulado en torno al organismo de coordinación de las CC.AA. con el Estado para asuntos relacionados con las CC.EE., parece definitivamente abandonado por parte del Gobierno de la Nación. En la comparecencia del Ministro para las Administraciones Públicas, *Sr. Almunia Amann*, ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas el 3 de febrero de 1987, en la que anunció los principios inspiradores de un nuevo proyecto de convenio que jamás se llegó a presentar, «el núcleo central del funcionamiento que queremos ver recogido en este proyecto de convenio» consiste en una revitalización de las conferencias sectoriales del Ministro y Consejeros autonómicos correspondientes⁵⁵.

b) *La negociación de la postura española*

Cabe pensar que, así como se considera a las CC.AA. para la formación de la voluntad negociadora española en asuntos comunitarios europeos, igualmente las CC.AA. podrían desempeñar algún protagonismo en la negociación de dicha voluntad nacional ante las instancias europeas. En este tema, aunque se ha alcanzado un grado de consenso mayor que en el anterior, la evolución ha sido incluso mucho más grande.

El proyecto de diciembre de 1985 partió de unos presupuestos maximalistas, al afirmar el pleno monopolio del Gobierno de la Nación tanto sobre la representación del Estado español ante las CC.EE., como sobre la comunicación con las instituciones comunitarias (cláusula 9). El control que por parte del Gobierno se perseguía sobre la acción exterior del Estado era tan absoluto, que a pregunta de la portavoz del Grupo de Minoría Catalana, *Sra. Cuenca i Valero*, acerca de la posible presencia de las CC.AA. en la negociación en Bruselas, el *Sr. Almunia Amann*, Ministro de Administraciones Públicas, le respondió lo siguiente:

«No estoy de acuerdo, porque no está de acuerdo la Comunidad Europea, ni lo permite el modo en que ésta funciona, en que las Comunidades Autónomas estén sentadas a nivel superior comunitario discutiendo en el Consejo de Ministros de Agricultura, de Pesca o de Finanzas, los temas en los cuales ellas han asumido competencias. Eso ni está previsto en los ordenamientos, donde la acción exterior es competencia exclusiva del Estado, ni está previsto en las Comunidades Autónomas, donde no hay un sólo precedente en que se admita que una región europea —terminología comunitaria— vaya directamente a discutir o negociar los temas en los cuales tiene competencia propia. Siempre utilizan el servicio exterior de su Estado correspondiente, como parece lógico»⁵⁶.

Este exclusivismo se quebró totalmente en la contrapropuesta catalana, en la que el Delegado y el Delegado Adjunto de las CC.AA. necesariamente formaban parte, con estatuto diplomático, de la representación española en Bruselas, asistiendo a las reuniones de todo organismo dependiente del Consejo de Ministros de la Comunidad (arts. 5 y 6). Participación autónoma igualmente impregnada de un cierto radicalismo, derivada del hecho de que el Gobierno de la Nación esté obligado a nombrar al Delegado de las Comunidades Autónomas y al Delegado adjunto «respectivamente Representante adjunto y Agregado a la Representación de España ante las Comunidades Europeas» (art. 5), debiéndose tener en cuenta⁵⁷ que el Representante Adjunto de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros es automáticamente el Representante del Estado en el COREPER II, nivel adjuntos, responsables de la negociación y acuerdo, antes de llegar al Consejo, de un volumen importante de decisiones comunitarias.

En estas circunstancias, el proyecto de abril de 1986 no se limitó a establecer la participación de las CC.AA. en el procedimiento interno de la formación de la voluntad del Estado español en asuntos comunitarios europeos, sino que, inspirándose en el modelo alemán, el Gobierno Central finalmente había previsto la creación de un Observador y de un Observador adjunto de las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas⁵⁸.

Aunque está previsto que tanto el Observador como el Observador adjunto serían nombrados por el Ministro de Asuntos Exteriores a propuesta del organismo de coordinación de las CC.AA. en asuntos relacionados con las CC.EE. por un período de dos años (cláusula 7-1 y 5), no es menos cierto que ésta es una cuestión no zanjada⁵⁹. Una vez nombrados,

formarían parte de la Representación Permanente de España ante las CC.EE., con *status* diplomático y con el rango de Consejero y Agregado respectivamente. Aunque se establecía su dependencia respecto del Embajador Representante Permanente de España, su financiación correría a cargo de las CC.AA. (cláusula 7-1 y 2).

Al Observador y al Observador adjunto de las CC.AA. se les asignaba una doble función: por un lado, como hemos visto, «remitir informes y documentación relacionadas con sus actividades al organismo coordinador de las Comunidades Autónomas» (cláusula 7-3)⁶⁰, y por otro, y más importante, se les permitía participar, como miembros de la delegación nacional, en el procedimiento decisorio de las CC.EE., toda vez que la posición negociadora española no se fija de un modo inalterable de una sola vez, sino que ya hemos indicado que debe ser lo suficientemente flexible para acoplarse a los vaivenes de la negociación comunitaria europea, y es precisamente en la concreción de esas adaptaciones en las que los observadores autonómicos deberán intervenir junto con los representantes de la Administración Central.

En este sentido, el Proyecto disponía que: «El Observador y el Observador adjunto de las Comunidades Autónomas podrán asistir, siempre en calidad de miembros de las correspondientes delegaciones españolas, a las reuniones de trabajo de los comités y grupos constituidos en el seno del Consejo de Ministros y de la Comisión de las Comunidades Europeas, previa autorización del Embajador Representante Permanente» (cláusula 7-4).

Perfilando el alcance de esta participación, es cierto, como indicó *Mangas Martín*, que en vez de la necesaria autorización previa del Embajador Representante Permanente, hubiera sido preferible la utilización de otras fórmulas más flexibles, como el «previo conocimiento»⁶¹. Por otra parte, esa posible participación se limita en el proyecto a «los comités y grupos constituidos en el seno del Consejo de Ministros y de la Comisión de las Comunidades Europeas», siendo criticable que la misma no alcance a las sesiones del pleno del Consejo de Ministros y del COREPER⁶², así como tampoco a aquellos otros órganos comunitarios que contribuyen a la formación de la voluntad europea y en los que las Administraciones nacionales tienen la posibilidad de expresar su opinión⁶³. Delimitados de esta forma los organismos europeos en que participarían los representantes autonómicos, se debe precisar que su presencia no sería meramente pasiva, sino que podrían intervenir en las negociaciones formulando sus puntos de vista, contribuyendo a perfilar la posición española y ayudando, en defi-

nitiva, al desarrollo de las negociaciones. Participación que, por «los principios de unidad de acción, jerarquización funcional y unidad de gestión administrativa» entre los miembros de la Representación Permanente española⁶⁴, contaría con el límite lógico de que «en ningún caso podrán formular puntos de vista distintos de los que adopte la delegación española de la que forman parte»⁶⁵.

Para concluir con esta cuestión, debemos señalar que entre los principios inspiradores del tercer proyecto de convenio que se hicieron públicos el 3 de febrero de 1987, se mantiene la figura del observador de las CC.AA. No obstante, de la escueta información que se proporcionó se desprende una alteración substancial respecto del proyecto de abril de 1986. Por un lado, será un órgano unipersonal, lo que no obstaculizará el que cuente con un equipo de colaboradores. Por otro lado, y más importante, sus funciones siguen siendo dobles, pues además de canalizar la información, podrá «hablar, sintetizando la voz de las Comunidades Autónomas, ante nuestros representantes permanentes»⁶⁶, lo que indudablemente supone una limitación importante respecto del proyecto anterior. No es lo mismo, ni puede serlo, el hecho de hablar ante los representantes permanentes españoles que integrarse en dicha representación permanente para negociar con los homólogos de los demás Estados miembros. Esto último, en definitiva, es participar en unas negociaciones internacionales y no contribuir *in extremis* a la formación de la voluntad negociadora española que, al parecer, es el contenido de la última propuesta.

III. 2. *La cooperación prevista en la fase descendente*

En los años inmediatamente anteriores y posteriores a la adhesión de España a las CC.EE. latió una especial preocupación, no exenta de temores, en gran parte infundados, de que la nueva situación europea de España se tradujera en una merma de las competencias autonómicas, sobre todo respecto de las CC.AA. que no disfrutaban de previsiones estatutarias para la ejecución del Derecho derivado de una organización internacional, de un lado, y, de otro, en la expectativa de que la inobservancia, rebeldía o retraso por parte de una CC.AA. al ejecutar la normativa europea desencadenara la responsabilidad internacional del Estado español⁶⁷.

Estos temores en gran parte han desaparecido, a medida que se han ido conociendo mejor los problemas prácticos que plantea la ejecución del

Derecho comunitario europeo. No obstante, para una mejor comprensión de los mismos, es conveniente que analicemos primero las consecuencias que el principio de la autonomía institucional interna tiene en este tema, para, posteriormente, examinar las garantías que nuestro ordenamiento jurídico ofrece en cuanto a los medios de que dispone el Estado para evitar que una actuación autonómica determine su responsabilidad internacional.

a) *Autonomía institucional interna y Estado de las Autonomías*

Es de sobra conocido que el Derecho Internacional, al respetar la condición soberana de los Estados, protege su libertad para concretar su modelo político (Estado unitario o federal), así como el sistema interno de organización territorial que estimen conveniente, estando ambos elementos respaldados por el principio de no intervención en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados.

Este derecho de autoorganización y de reparto de competencias ha tenido una adecuada concreción en las CC.EE., que, obviamente, no están exentas de cumplir el Derecho Internacional. Por ello, a la hora de aplicar el Derecho comunitario europeo por los Estados miembros, el Tribunal de Justicia de las CC.EE. trajo a colación el principio de la autonomía institucional interna, al afirmar lo siguiente:

«Si, en virtud del artículo 5 del Tratado, los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas generales o particulares necesarias para garantizar la ejecución de las obligaciones derivadas del Tratado, a ellos corresponde la determinación de las instituciones que, en el orden interno, serán competentes para adoptar tales medidas (...) Cuando las disposiciones del tratado o de los reglamentos reconozcan poderes a los Estados miembros o les impongan obligaciones destinadas a la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de estos poderes y la ejecución de estas obligaciones pueden ser confiados por los Estados a unos órganos internos determinados, depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado»⁶⁸.

Sin embargo, con el reenvío a los sistemas constitucionales de cada Estado, no se soluciona en el caso español, por falta de disposición constitucional expresa, la determinación de a qué administración, si central o

autonómicas, corresponde la aplicación del Derecho comunitario europeo. La atribución en exclusividad a los órganos centrales del Estado de las relaciones internacionales (art. 149.1.3. CE.), junto a una quizás intencionada confusión de la garantía del cumplimiento con el cumplimiento mismo (art. 93 *in fine* CE.), podrían provocar el tan criticado «efecto contaminante»⁶⁹ de las relaciones internacionales, provocando el consiguiente vaciado de las competencias autonómicas. Esta cuestión se complica aún más por la notable diversidad de trato que los distintos Estatutos de Autonomía dan al problema examinado. Como ha puesto de relieve la profesora *A. Mangas Martín*, siete Estatutos de Autonomía atribuyen a las CC.AA. respectivas competencias plenas de ejecución de los tratados internacionales (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Madrid). Existen otras seis CC.AA. cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen competencias limitadas de ejecución de los tratados, subordinadas normalmente a la legislación y reglamentación del Estado (Asturias, Navarra, Extremadura, Baleares, Castilla-León y Murcia). Cuatro CC.AA. no contienen ninguna disposición estatutaria expresa en esta materia (Galicia, Cantabria, La Rioja y Valencia), complicándose aún más el problema porque los Estatutos de dos de las CC.AA. citadas expresamente contemplan la competencia para la ejecución de las resoluciones de las organizaciones internacionales (Aragón y Murcia)⁷⁰.

Esta diversidad normativa provocó una gran dispersión de las opiniones doctrinales acerca de quien sería el encargado de aplicar en España la normativa europea. Una primera tesis, defendida con un carácter muy minoritario, propugnó que, como consecuencia de la atribución de competencias soberanas operada por el hecho de la adhesión a las CC.EE., las CC.AA., habían perdido las correspondientes competencias que previamente pudieran tener, siendo en consecuencia únicamente los órganos centrales del Estado los competentes para aplicar en España el Derecho europeo⁷¹. La segunda de las tesis en presencia, atendió a la «especialidad del título» por el que optaron algunas CC.AA. al aprobar sus Estatutos. En este sentido, algunos autores consideraron que la aplicación de la normativa europea correspondería únicamente a las CC.AA. que, en sus respectivos Estatutos, gozasen de una previsión expresa a este respecto y, en caso de silencio, la competencia la tendrían los órganos centrales del Estado⁷². La última de las tesis propuesta sigue el criterio del ámbito material afectado por la normativa europea como determinante de la competencia estatal o autonómica para su aplicación, pues se considera que la

titularidad material de la competencia lleva implícita la competencia para la ejecución de la normativa internacional que verse sobre las mismas materias. Es decir, que toda CC.AA., tenga o no previsión expresa para su ejecución, si es competente por razón de la materia, será así mismo competente para aplicar la normativa europea⁷³.

Esta polémica ha sido ya zanjada definitivamente por la jurisprudencia constitucional. Debe a este respecto recordarse que nuestro alto Tribunal ya ha afirmado que la reserva de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales a favor de los órganos centrales del Estado es una cuestión distinta «de los procedimientos internos de ejecución» de las normas internacionales⁷⁴, lo que de entrada elimina la primera de las tesis doctrinales mencionadas. Pero más concretamente, en su sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, el Tribunal Constitucional afirmó lo siguiente:

«Son, en consecuencia, las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales, por esta misma razón, tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional. 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 afectan a materias atribuidas a su competencia, no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Generalidad»⁷⁵.

En definitiva, la tesis que sigue el criterio material de la distribución competencial entre el Estado y las CC.AA., considerando implícita la competencia ejecutiva de la normativa europea, fue la asumida desde el principio por el Gobierno de la Nación, y tanto el proyecto de diciembre de 1985 (cláusulas 1, 2 y 6), como el de abril de 1986 (cláusulas 1 y 2), consideran que «el desarrollo normativo y la ejecución de las disposiciones de Derecho comunitario en el ámbito interno se llevará a cabo por el Estado y por las Comunidades Autónomas en función de la ordenación material de competencias establecida por el bloque de constitucionalidad y con el valor y alcance recogido en el mismo». En consecuencia, ya no plantea ningún interrogante el afirmar que todas las CC.AA. podrán, si tienen la competencia material, ejecutar la normativa europea⁷⁶.

b) *Garantías de ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas*

Correlativamente al respeto o indiferencia del Derecho Internacional hacia la organización interna de los Estados, un principio bien asentado en este ordenamiento jurídico atribuye al Estado el comportamiento de todos sus órganos. Concretando este principio en relación con los entes territoriales inferiores al Estado, el art. 7-1 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados afirma que «se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial de ese Estado»⁷⁷. Principio que ha sido reiteradamente recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las CC.EE.⁷⁸ y que ha aparecido igualmente en la de nuestro Tribunal Constitucional⁷⁹.

Es precisamente el recelo a que una acción o inacción de una CC.AA. pueda provocar la responsabilidad internacional del Estado español, lo que hizo aflorar temores por parte de las instancias centrales del Estado español en esta materia. Quizás se olvidó demasiado pronto las distintas garantías que, sin agotar todas las posibles, se recogen a este respecto en nuestro texto constitucional.

El inciso final del art. 93 de nuestra Carta magna contiene una disposición fundamental a este respecto, toda vez que el mismo dispone que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario europeo. Aunque no se mencione expresamente, es obvio que no por ello se excluye la acción que a este respecto puedan desempeñar los órganos jurisdiccionales españoles. Debe señalarse además que, ni en la Constitución, ni en los diversos Estatutos de Autonomía, ni en la Ley Orgánica de autorización del Tratado de Adhesión, se han previsto garantías específicas por parte de la administración central de la aplicación autonómica de la normativa europea.

En estas circunstancias, y dado que el Tribunal Constitucional ha afirmado la vigencia de la distribución material de competencias para la aplicación de la normativa europea, las garantías previstas a este respecto deben ser tenidas en cuenta en este tema concreto.

En este sentido, debe recordarse en primer lugar que, de acuerdo con el art. 149.3 CE. el derecho estatal, tanto el emanado del legislativo como del ejecutivo⁸⁰ tendrán siempre eficacia supletoria respecto del autonómico. Esta garantía, que corresponde tanto a las Cortes Generales como al

Gobierno, presupone para su aplicación la necesaria existencia de una normativa adoptada por los órganos centrales del Estado y la correspondiente laguna en el Derecho autonómico, sin que pueda jugar en los casos de aplicación incorrecta de la normativa europea por parte de las instancias autonómicas. Esto último supondría la capacidad de juzgar la idoneidad de las normas desarrolladoras del Derecho europeo, en la que el monopolio del Tribunal de Justicia de las CC.EE. excluye obviamente toda potestad similar de los órganos centrales del Estado⁸¹.

Respecto de las medidas de garantía exclusivamente gubernamental, ni el control administrativo que supone el dictamen preceptivo del Consejo de Estado⁸², ni las medidas de cumplimiento forzoso previstas en el art. 155 CE., suponen medios adecuados para controlar la correcta aplicación del Derecho europeo por parte autonómica. En el primer caso, porque el dictamen del Consejo es un trámite preceptivo pero no vinculante y, en el segundo supuesto, porque aparte de no garantizar el debido cumplimiento en el tiempo correcto, es un mecanismo excepcional que únicamente podrá aplicarse en los casos en los que el incumplimiento autonómico del Derecho europeo «atente gravemente al interés general de España». Obviamente, aparte de no poder aplicarse en todos los supuestos de incumplimiento autonómico, el recurso al mismo suscita graves interrogantes políticos y jurídicos que conviene evitar en la medida de lo posible.

Las Cortes Generales tampoco gozan de medidas de garantía adecuadas, toda vez que la posibilidad de dictar leyes de armonización conforme al art. 150.3 CE., además de su carácter excepcional, cuenta con importantes restricciones introducidas por la jurisprudencia constitucional en este ámbito⁸³.

El Tribunal Constitucional puede desempeñar un gran papel a este respecto, y si bien la técnica del recurso de inconstitucionalidad parece de difícil aplicación en estos casos, no puede decirse lo mismo de los conflictos de competencias, sobre todo por la suspensión cautelar automática de la norma autonómica impugnada. No obstante, tampoco se trata de una garantía «definitiva»⁸⁴, agravándose por el hecho de ser un mecanismo de control reparador y no preventivo, así como por representar una carga adicional para un órgano jurisdiccional ya bastante agobiado en su trabajo.

Una última garantía, aunque también de carácter limitado, está representada por el recurso a la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, su constricción a las disposiciones autonómicas de carácter administrativo, su difícil aplicación en los casos de inacción autonómica y, en

definitiva, su dependencia de que se evacúe o no la correspondiente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las CC.EE., merman en gran medida su eficacia real⁸⁵.

En estas circunstancias, la falta de medios de garantía idóneos hizo reclamar a la doctrina la necesaria adopción de otros procedimientos de cooperación entre los órganos centrales del Estado y las CC.AA., sobre todo de carácter preventivo⁸⁶. Es precisamente en este marco en el que hay que encuadrar la acción prevista en los proyectos de convenio de 1985 y de 1986. Ambos proyectos parten de reconocer al Gobierno de la Nación la función de «garantizar el cumplimiento y ejecución de las obligaciones del Estado español ante las Comunidades Europeas mediante los instrumentos que la propia Constitución establece»⁸⁷. Pero junto a ellos, se introdujeron otros mecanismos de carácter preventivo. En este sentido, el proyecto de diciembre de 1985 estableció el deber, tanto del Gobierno de la Nación como de las CC.AA., de informarse «recíprocamente sobre los anteproyectos que preparen», así como de «prestarse la colaboración y el apoyo precisos para el adecuado cumplimiento de sus respectivas obligaciones» (cláusula 4); preveía la convocatoria de conferencias sectoriales para «facilitar la adopción de criterios comunes y evitar contradicciones entre la regulación estatal y las autonómicas que desarrollen disposiciones comunitarias» (cláusula 5); y se pactaba un compromiso por parte de ambos «a profundizar tanto como sea preciso la vía política del diálogo y colaboración con carácter previo al ejercicio de las facultades que la Constitución y los Estatutos de Autonomía les atribuyen» (cláusula 7). Por su parte, el proyecto de abril de 1986, mucho más escuetamente, disponía que ambas administraciones «se mantendrán puntual y recíprocamente informados de sus actividades en este ámbito, prestándose la colaboración y el apoyo precisos para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones respectivas y utilizando al máximo los instrumentos de cooperación ya existentes, así como los que se constituyan al amparo del presente Convenio» (cláusula 3), referencia que se debe entender hecha al organismo de coordinación para asuntos relacionados con las CC.EE.

IV. CONCLUSIONES

Actualmente no existe ningún marco institucionalizado de colaboración entre los órganos centrales del Estado y las CC.AA. para la elabora-

ción y aplicación del Derecho comunitario europeo. Debe reconocerse al Gobierno Central el mérito de haber tomado la iniciativa en la creación del mismo. Ante el temor de que cundiera el desorden interno en este ámbito tan específico de la acción exterior del Estado español, el Gobierno presentó sendos proyectos de convenios de colaboración entre el Gobierno de la Nación y las CC.AA. Sin embargo, por razones no explicadas ni comprensibles, se ha frenado la tramitación de estos proyectos de colaboración, que llevan ya casi cuatro años perdidos en el Ministerio para las Administraciones Públicas, esperando que les llegue su hora de ver de nuevo la luz pública.

La ausencia de un organismo permanente de diálogo entre las administraciones central y autonómicas para los asuntos relacionados con las CC.EE., está teniendo muy diferentes consecuencias en los procedimientos internos españoles de elaboración y de aplicación del Derecho comunitario europeo.

En la etapa ascendente o de normación del Derecho europeo, la falta de un marco institucionalizado de colaboración ha producido una auténtica ruptura del equilibrio constitucional de distribución de competencias en perjuicio de las CC.AA., que han visto mermados sus Estatutos de Autonomía en nombre de la integración europea, mucho más allá de lo que la misma exige. En este sentido, el frenazo gubernamental a dichas iniciativas no ha dejado de provocar pocas insatisfacciones en las instancias autonómicas. No pudiendo extrañar, en consecuencia, que la iniciativa gubernamental se intente progresivamente suplir por la autonómica. La proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de las Cortes de Castilla y León, elevada a las Cortes Generales, en la que se establece que: «La Comunidad Autónoma... participará en la preparación de la posición del Estado que deba ser defendida por los representantes del Gobierno nacional en las instituciones de la Comunidad Europea, en el marco que establezca la legislación estatal»⁸⁸, no deja de ser un ejemplo, entre otros, de la aspiración de las CC.AA. en este sentido, así como de la necesidad, cada vez más urgente, de institucionalizar esta participación.

Por su parte, en la etapa de aplicación del Derecho comunitario europeo, la jurisprudencia constitucional ha asegurado ya la inalterabilidad del reparto competencial entre los órganos centrales del Estado y los autonómicos. Por lo tanto, la inexistencia de instituciones permanentes de colaboración tiene, en este aspecto, consecuencias mucho menores. No obstante, y sobre todo en relación con los mecanismos de control preventivos de la

aplicación autonómica de la normativa europea, no deja de ser conveniente igualmente la aspiración a una colaboración más permanente.

A este respecto, no estaría de más que desaparecieran de una vez los temores hacia una responsabilidad internacional del Estado español por consecuencia de la acción o inacción de las CC.EE. Los pocos años que España es Estado miembro de las CC.EE. demuestran que las CC.AA. cumplen, casi se podría decir, mejor, el Derecho europeo que la propia administración central. En este breve lapso de tiempo no ha habido ninguna sentencia, ni procedimiento en curso, contra el Estado español como consecuencia de la no aplicación o aplicación incorrecta por parte autonómica de la normativa europea. Lo que no se puede predicar igualmente respecto de la actuación de los órganos centrales del Estado español. Esta tendencia se puede observar así mismo, a un nivel más amplio, en toda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las CC.EE., pues las sentencias contra algún Estado miembro como consecuencia de la actuación, o la falta de ella, de las «regiones» constituyen un porcentaje muy reducido de la jurisprudencia de este Tribunal europeo. Sirvan pues estas breves reflexiones para facilitar la creación de un mecanismo que dé un mayor protagonismo a las CC.AA. en temas europeos.

Valencia, enero de 1990

NOTAS

1 GRANELL, F. (1982), Las Comunidades Autónomas y la negociación para el ingreso de España en la Comunidad Europea, *Revista de Instituciones Europeas*, 9, p. 815-816. *Cfr.* igualmente CREMADES SANZ-PASTOR, B.M. (1983), La importancia del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea e incidencia en las autonomías, En: R. Biskup (ed.), *España y las Comunidades Europeas*, 1ª ed., Universidad de Alcalá de Henares, Alhambra, p. 210.

2 Por orden cronológico, las fechas de aprobación de los respectivos estatutos de autonomía son las siguientes: E.A. País Vasco (L.O. 3/1979, de 18 de diciembre); E.A. Cataluña (L.O. 4/1979, de 18 de diciembre); E.A. Galicia (L.O. 1/1981, de 6 de abril); E.A. Andalucía (L.O. 6/1981, de 30 de diciembre); E.A. Asturias (L.O. 7/1981, de 30 de diciembre); E.A. Cantabria (L.O. 8/1981, de 30 de diciembre); E.A. La Rioja (L.O. 3/1982, de 9 de junio); E.A. Murcia (L.O. 4/1982, de 9 de junio); E.A. de la Comunidad Valenciana (L.O. 5/1982, de 1 de julio); E.A. Aragón

(L.O. 8/1982, de 10 de agosto); E.A. Castilla-La Mancha (L.O. 9/1982, de 10 de agosto); E.A. Canarias (L.O. 10/1982, de 10 de agosto); Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral Navarro; E.A. Extremadura (L.O. 1/1983, de 25 de febrero); E.A. Baleares (L.O. 2/1983, de 25 de febrero); E.A. Madrid (L.O. 3/1983, de 25 de febrero) y E.A. Castilla-León (L.O. 4/1983, de 25 de febrero).

³ TOMÁS Y VALIENTE, F. (1988), *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, p. 17.

⁴ RUILOBA SANTANA, E. (1985), Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la construcción del Estado de las Autonomías. En: V. Abellán (dir.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas. Coloquio organizado por la Asociación Española para el Estatuto del Derecho Europeo*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, p. 24.

⁵ STC. 252/1988, de 20 de diciembre. FJ 2, B.O.E. de 13 de enero de 1989, BJC. 1989-93.

⁶ *Vide infra*, nota 67.

⁷ La STC 252/1988, de 20 de diciembre, BJC 1989-93, es la única sentencia, hasta la fecha, que el Tribunal ha pronunciado sobre un conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Derecho comunitario europeo, y en la misma el Tribunal señaló acertadamente que las competencias de ejecución en el Derecho interno español de la normativa europea eran «las únicas objeto de disputa» en dicho conflicto (FJ 2).

⁸ *Cfr.* RUILOBA SANTANA, E. (1980), Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo. En: E. García de Enterría (dir.), *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, p. 417. Véase igualmente del mismo autor su trabajo, ya citado, titulado Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la construcción del Estado de las Autonomías, p. 30, así como GRANELL, F. (1985), La responsabilidad de las Comunidades Autónomas ante la adhesión de España a la Comunidad Europea, *Revista de Instituciones Europeas*, 12, p. 16.

⁹ En la sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend y Loos, asunto 26/62, Rec. pág. 1, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirmó: «Que la Comunidad constituye un nuevo orden jurídico de Derecho internacional, en cuyo beneficio los Estados han limitado, aunque de manera restringida, sus derechos soberanos». La doctrina de la transferencia limitada de soberanía se desarrolló jurisprudencialmente en la sentencia de 15 de julio de 1964, Costa c. ENEL, asunto 6/1964, Rec. 1143, en la que el Tribunal de Justicia: «Considerando que, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tratado CEE ha instituido un orden

jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a sus jurisdicciones; Que, en efecto, instituyendo una Comunidad de duración ilimitada dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de una capacidad de representación internacional y más particularmente de poderes reales nacidos de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, estos últimos han limitado, siquiera sea en campos determinados, sus derechos soberanos y han creado así un cuerpo de derecho aplicable a ellos mismos y a quienes dependen de su jurisdicción;... que la transferencia operada por los Estados, de su orden jurídico interno en provecho del orden jurídico comunitario, de derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña, pues, una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la cual no podría prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de Comunidad». Reiterándose idéntica doctrina en otras sentencias posteriores, como, por ejemplo, la de 13 de julio de 1972, Comisión contra Italia, asunto 48/71, Rec. pág. 529.

10 Para el caso español, véase el B.O.E. de 1 enero 1986.

11 DE CARVAJAL, J.F., Marzo de 1989, La Comunidad Europea, el Estado Español y las Comunidades Autónomas, *Tapia*, 5. p. 6.

12 RUILOBA SANTANA, E. (1980), *op. cit.*, p. 429 y ss. Por su parte, GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. y CASANOVAS, O. (1979), *Phénomène regional et intégration*. En: Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, *L'Espagne et les Communautés Européennes: Problèmes posés par l'adhésion*, Bruxelles, ed. de l'Université. p. 121-134., realizaron una clasificación distinta de la coincidencia competencial de Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas, aduciendo criterios como que las competencias afecten a políticas a corto, medio y largo plazo, sobre disposiciones económicas de rango diverso, etc.

13 Sobre el contenido de las competencias de las Comunidades Europeas, véase TIZZANO, A. (1984), Las competencias de la Comunidad. En: *Treinta años de Derecho Comunitario*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, p. 45 y ss.; PESCATORE, P. (1972), Les objectifs de la Communauté économique européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice. En: *Miscellanea W. J. Ganshof Van Der Meersch*, vol. 2, Bruxelles, E. Bruillant, p. 325 y ss. etc. Sobre la distribución competencial entre el Estado Español y las Comunidades Autónomas, véase TOMAS Y VALIENTE, F. (1988), *op. cit.*, y la bibliografía en él citada.

14 LORENTE HURTADO, F. (1984), Incidencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas en las competencias de las Comunidades Autónomas. En: Dirección General de lo Contencioso del Estado, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, p. 1698.

15 RUILOBA SANTANA, E. (1985), *op. cit.*, p. 26.

16 Desde una óptica distinta, DE MIGUEL ZARAGOZA, J. (1985), Las competencias «internacionales» de las Comunidades Autónomas. En: V. Abellán (dir.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas, Coloquio organizado por la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, p. 369, señala que la posible inconstitucionalidad no sería en atención al art. 152.2 CE., sino por modificar el Título II de la CE (art. 63.2 en relación al 168).

17 LAVROFF, D. (1981), Les conditions politiques de l'adhésion de l'Espagne au Marché Commun. En: *Coloquio Hispano-francés sobre la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 12, señaló que «este artículo parece expresamente destinado a regular la situación resultante de la entrada de España en el Mercado Común y a permitir, mediante el voto de una ley orgánica, que es más fácil de obtener que una revisión de la Constitución, de modificar en consecuencia los Estatutos de las Comunidades Autónomas en la medida en que puedan tener incidencias sobre la aplicación del Derecho originario de las Comunidades Europeas». Esta disposición no es extraña en el Derecho Constitucional comparado, y así, el art. 24 de la Ley Fundamental de Bonn y el art. 11 de la Constitución italiana tratan de las transferencias de competencias o limitaciones de soberanía; la Constitución holandesa reformada de 1956 regula la atribución a una organización supranacional de «competencias legislativas, administrativas y organización supranacional de «competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales» y el art. 48 bis de la Constitución de Luxemburgo del «ejercicio de competencias reservadas por la Constitución a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial».

18 Vide, entre otros, CASANOVAS Y LA ROSA, O. (1982), Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas. En: M. Díez de Velasco (dir.), *El Derecho de la Comunidad Europea*, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, p. 80; SAINZ DE VICUÑA BARROSO, A. (1984), El cumplimiento del Derecho Comunitario Europeo por las Comunidades Autónomas. En: Dirección General de lo Contencioso del Estado, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. 4, p. 2760; LORENTE HURTADO, F. (1984), *op. cit.*, p. 1699-1700; AJA, E. et al. (1985), *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, p. 133; LÓPEZ BASAGUREN, A. (1986), La Comunidad Autónoma Vasca y la adaptación del Derecho interno al Derecho Comunitario. En: L. Aguilar de Luque (dir.), *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la C.E.E. y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñati, Instituto vasco de administración pública, p. 500-501; BAÑO LEÓN, J.M. (1987), *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Secretaría General de la Conselleria d'Administració Pública, Generalitat Valenciana, p. 20, etc.

19 CASANOVAS Y LA ROSA, O. (1982), *op. cit.*, p. 80. Sin mencionar para nada el art. 93 CE, PELAÉZ MARON, J.M. (1982), Las Comunidades Autónomas ante el

orden comunitario europeo. En: M. Pérez González (dir.) *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, p. 91, llega igualmente a la conclusión de la conformidad constitucional de que el Estado transfiera a las Comunidades Europeas competencias exclusivas de las CC.AA., al afirmar que: «podría pensarse que si el Estado carece de competencias en el ordenamiento interno respecto de estas materias, tampoco podría tenerla en el ámbito internacional. Ahora bien, aceptar este planteamiento llevaría a aceptar implícitamente, de una parte, la imposibilidad de negociar internacionalmente en relación con dichas materias, habida cuenta de la falta de capacidad internacional de las Comunidades Autónomas, y de otra, a admitir una limitación de la capacidad internacional «ratione materiae» del Estado. No podría, sin embargo, a la luz de lo previsto en la Constitución y en los Estatutos hoy en vigor, llegarse a este resultado».

20 Lo consideran de dudosa constitucionalidad GARCÍA DE ENTERRIA, E. (1980), Estudio preliminar. En: *La distribución de las competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, p. 31 (nota 47), y MANGAS MARTÍN, A. (1981), Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 6, p. 160 (nota 43), e *ibid.*, (1987), *Derecho Comunitario Europeo y derecho español*, Madrid, Tecnos, p. 240-241 (nota 34). Fuerza una interpretación para adecuarlo a la Constitución, MUÑOZ MACHADO, S. (1982), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, Civitas, p. 47 y ss., e *ibid.*, (1986), *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, p. 63-65. Defiende a ultranza su constitucionalidad JAUREGUI BERECIARTU, G. (1985), Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, 46-47, p. 466 y ss., mientras que SEVILLA MERINO, I. (1986), Integración de España en la Comunidad Económica Europea y Comunidades Autónomas, *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 1986, p. 77, afirma que «la exquisita redacción del precepto va acompañada por su corrección técnica».

21 RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J. (1979), Derecho Internacional y sistema de fuentes del Derecho: la Constitución española. En: Dirección General de lo Contencioso del Estado, *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. 3, p. 1764 y ss. Posteriormente, en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, vol. 3, p. 2378 habla de «autoruptura de la rigidez constitucional». Finalmente, en Los Tratados internacionales y los controles de constitucionalidad, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30, p. 481 y ss. y en Las Comunidades Autónomas ante la Comunidad Económica Europea, *Noticias C.E.E.* 12, p. 94, señala que el art. 93 «autoriza verdaderas reformas constitucionales parciales producidas por vía de tratado».

22 GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1986), El derecho comunitario como «derecho más alto», *Noticias C.E.E.* 23, p. 50-51; DE MIGUEL ZARAGOZA, J. (1985), *op. cit.*, p. 371-379.

23 Esta conclusión, a la que llega J. de Miguel Zaragoza interpretando el art. 20.3 del Estatuto vasco, ha sido criticada con razón por LORENTE HURTADO, F. (1984), *op. cit.*, p. 1707, precisamente porque excluye del ámbito de actuación autonómica la participación en aquellos tratados en que la misma puede estar más justificada por su «mayor grado de internización».

24 CASANOVAS Y LA ROSA, O. (1982), *op. cit.*, p. 87.

25 BAÑO LEÓN, J.M. (1987), *op. cit.*, p. 24-25; MANGAS MARTÍN, A. (1987), *op. cit.*, p. 223.

26 DIEZ MORENO, F. (1986), Repercusiones del ingreso de España en las Comunidades Europeas para las Comunidades Autónomas, *Noticias CEE*, 12, p. 33. En el mismo sentido se pronuncia MUÑOZ MACHADO, S. (1986), *op. cit.*, p. 28 y 82.

27 Entre los defensores de esta tesis, véase, a título de ejemplo, LORENTE HURTADO, F. (1984), *op. cit.*, p. 1705 y ss.; CARDONA LLORÈNS, J. (1984), Las repercusiones sobre el Estatuto de Autonomía. En: Generalitat Valenciana (ed.), *Llibre blanc sobre la repercussió a la Comunitat Valenciana de l'adhesió d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea. Las instituciones comunitarias y el Estatuto de Autonomía II*, Valencia, p. 14 y ss.; *ibid.*, (1986), La garantía del cumplimiento del Derecho Comunitario en España, *Noticias CEE*, 12, p. 28 y ss.

28 *Vide infra*, pág. 27.

29 Entre otros, RUILOBA SANTANA, E. (1985), *op. cit.*, p. 35; MUÑOZ MACHADO, S. (1986), *op. cit.*, p. 85; ANGULO RODRÍGUEZ, E. (1986), El Derecho comunitario europeo como criterio para la interpretación del Derecho interno, *Noticias CEE*, 12, p. 24-25, etc.

30 REMIRO BROTONS, A. (1979), La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas. En: M. Ramírez (dir.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Facultad de Derecho, p. 361; *ibid.*, (1984), *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, p. 234 y ss.; MANGAS MARTÍN, A. (1981), *op. cit.*, p. 157; *ibid.*, (1987), *op. cit.*, p. 222; ESCRIBANO COLLADO, P. (1980), Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales. En: *Comunidades Autónomas (soliaridad, estatutos, organización, convenios)*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, p. 258-259; PÉREZ GONZÁLEZ, M. (1986), La acción exterior del Estado y las autonomías. Desarrollos en la práctica estatutaria. En: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, p. 265; GARZON CLARIANA, G. et al. (1986), La ejecución del Derecho comunitario europeo en España y las competencias de las Comunidades Autónomas. En: Institut d'Estudis Autònoms, *La aplicació del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, p. 227, etc.

31 STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 3.

32 Entre la abundante bibliografía sobre este tema, véase WINTER, J.A. (1972), Direct Applicability and Direct Effect, two Distinct and Different Concepts in Community Law, *Common Market Law Review*, 1972; MIAJA DE LA MUELA, A. (1974), La primacía sobre los ordenamientos jurídicos internos del Derecho Internacional y del Derecho comunitario europeo, *Revista de Instituciones Europeas*, 1/3, p. 987-1029; *ibid.*, (1974), Un nuevo mundo jurídico: el Derecho comunitario europeo, *Jurídica (Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana)*, 6, p. 517-557; PÉREZ GONZÁLEZ, M. (1982), Derecho Comunitario y Derecho interno. En: M. Díez de Velasco (dir.), *El Derecho de la Comunidad Europea*, p. 93-109; PESCATORE, P. (1983), The Doctrine of «Direct Effect»: An Infant Disease of Community Law, *European Law Review*, 1983; MILLAN MORO, L. (1984), Aplicabilidad directa y efecto directo en derecho comunitario según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, *Revista de Instituciones Europeas*, 1984/2, p. 445-474; KOVAR, R. (1984), Relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos Nacionales. En: *Treinta años de Derecho Comunitario*, p. 115-160; RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. (1984), Los efectos internos del Derecho Comunitario, *Documentación Administrativa*, 200, p. 49-81, etc.

33 Se debió haber utilizado con más frecuencia las Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas CC.AA. y del Ministro correspondiente, previstas en el art. 4.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. De todas formas, esta vía tampoco parece la más idónea, toda vez que, como indicara ALBERTI ROVIRA, E. (1985), Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En: E. Aja et al., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, p. 403-404, estas conferencias sectoriales son plataformas de encuentro entre las CC.AA. y el Estado con una función deliberante y consultiva en materias de común interés, no pudiendo ser en ningún caso sus acuerdos y resoluciones vinculantes para las partes.

34 Véase la intervención del Secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, Sr. Marín González, en Diario de Sesiones, Congreso (Pleno), nº 221, de 25 de junio de 1985, p. 10207.

35 El texto de este proyecto, así como de los dos proyectos posteriores, pueden consultarse en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (1986), *op. cit.*, p. 354-362. Para una explicación «auténtica» del proyecto de diciembre de 1985, véanse las declaraciones del Sr. Almunia Amann, Ministro para las Administraciones Públicas, en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, año 1986, nº 17 —sesión informativa de 14 de octubre de 1986—, p. 533 y ss.

36 Véase la exposición del contenido de este proyecto revisado por el Ministro para las Administraciones Públicas, Sr. Almunia Amann, en su comparecencia ante la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas el 3 de febrero de 1987. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Mix-

ta para las Comunidades Europeas, año 1987, nº 58 —sesión informativa de 3 de febrero de 1987—, p. 2278 y ss.

37 Esta proposición fue rechazada en la propia Comisión, entre otros motivos porque, como indicaron varios grupos políticos, se trataba de una iniciativa que ya había asumido el Gobierno español. Boletín Oficial de las Cortes Generales, nº 14, Serie D, 3 de noviembre de 1986 —número de expediente 160/00032— y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, año 1986, nº 54 —sesión informativa de 16 de diciembre de 1986—, p. 2187-2200.

38 El Ministro se comprometió igualmente a dirigir a la Presidencia de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas la nueva versión del Convenio cuando fuese definitivamente aprobada por el Gobierno y al mismo tiempo de su remisión a las CC.AA. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, año 1987, nº 58 —sesión informativa de 3 de febrero de 1987— p. 2279-2281.

39 PUEYO LOSA, J. (1989), Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, *Revista de Instituciones Europeas*, 1989, p. 45.

40 Véanse, entre otros, el Decreto 24/1986, de 13 de febrero (D.O. de la Generalitat de Catalunya nº 652 de 21 de febrero de 1986); Decreto 391/1985, de 17 de diciembre (B.O. del País Vasco nº 17, de 28 de enero de 1986); Decreto 118/1985, de 23 de agosto (D.O. de la Generalitat Valenciana de 2 de septiembre de 1985); Decreto 255/1985, de 4 de diciembre (B.O. de la Junta de Andalucía de 17 de diciembre de 1985); Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de febrero de 1986 (B.O. del Principado de Asturias y de la Provincia, nº 53, de 5 de marzo de 1986); Decreto 70/1985, de 27 de septiembre (B.O. de Cantabria, 16 de octubre de 1986); Decreto 118/85, de 5 de diciembre (B.O. de la Comunidad de Madrid de 18 de diciembre de 1985); Decreto 122/1985, de 17 de octubre (B.O. de Aragón de 31 de octubre de 1985); Decreto 192/1987, de 15 de diciembre (B.O. de Aragón nº 142, de 23 de diciembre de 1987); Decreto 14/1986, de 31 de enero (B.O. de la Región de Murcia, nº 35, de 12 de febrero de 1986); Decreto 24/1987, de 26 de febrero (B.O. de Castilla y León nº 29, de 6 de marzo de 1987), etc.

41 Cláusula final del Proyecto de convenio de abril de 1986. Obsérvese que no se ha previsto ni el procedimiento de tramitación de la petición de revisión total o parcial, ni se ha regulado la eventual aprobación de tales peticiones.

42 Véase, al margen de los comentarios incidentales sobre el modelo alemán contenidos en varios de los trabajos citados en este estudio, los análisis más detallados realizados por MORAWITZ, R. (1985), *La colaboración entre el Estado y los Entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 159 págs. y por ROMERO PI, J. (1986), Los Länder alemanes en las Comunidades Europeas. En: Institut d'Estudis Autònoms, *La aplicación del Derecho de la Comunidad*

Europea por los organismos subestatales, p. 13-95.

43 MUÑOZ MACHADO, S. (1986), *op. cit.*, p. 87, afirma que no puede idearse para el caso español mucho más de lo que ofrece al respecto la práctica en otros países miembros de la Comunidad, y particularmente en Alemania Federal. Sin embargo, creo más acertada la opinión de PUEYO LOSA, J. (1989), *op. cit.*, p. 47, quien considera que «la práctica extranjera no está cerrada», afirmando además que «el Proyecto de Convenio español sobrepasa felizmente el modelo alemán en que se inspira».

44 PENDAS GARCÍA, B. (1988), Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autonomías, *Noticias C.E.E.*, 40 p. 30.

45 Proyecto de convenio de abril de 1986, cláusula 4.

46 Las observaciones de las CC.AA. criticaron, entre otras cuestiones, la excesiva centralización en el Ministerio de Administración Territorial de las acciones de iniciativa, cooperación y de coordinación (cláusulas 11, 12 y 13), la indefinición del papel de la Comisión Interministerial sobre asuntos económicos relacionados con las Comunidades Europeas en relación con el Ministerio citado a los efectos del diálogo inter-institucional (cláusula 13), el bajo nivel de compromiso del poder central con los criterios y posiciones de las CC.AA. (cláusulas 10 y 12), la falta de referencia a la posición unitaria de las CC.AA., el silencio respecto de las posibles vías institucionales de contacto entre las CC.AA. y las instituciones comunitarias europeas, etc. Vide a este respecto PÉREZ GONZÁLEZ, M. (1986), *op. cit.*, p. 337, nota (221).

47 SORIANO GARCÍA, J.E. (1985), Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: una propuesta, *Círculo de Empresarios, Boletín nº 32 (cuarto trimestre, 1985)*, p. 55, ha advertido de la importancia de la postura unitaria de las CC.AA., toda vez que sin la misma «el tejido autonómico será fácilmente rasgado por el Estado en cuantas ocasiones desee: se ofrecerá así un débil flanco, ya que, negociando una a una con el Estado, y sin la información necesaria sobre los problemas de otras Autonomías, éstas tienen mucho que perder y nada que ganar».

48 PUEYO LOSA, J. (1989), *op. cit.*, p. 48.

49 Proyecto de Convenio de abril de 1986, cláusula 4-2.

50 *Ibid.*, cláusula 7-3.

51 *Ibid.*, cláusula 4-3. En un sentido similar se pronuncia la cláusula 6,c) del proyecto, reproducida previamente.

52 Tal y como afirmamos al examinar el marco constitucional español en el que se debe concretar este principio de colaboración.

53 PUEYO LOSA, J. (1989), *op. cit.*, p. 55.

54 GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. (1984), Participación de España en las instituciones comunitarias, en el procedimiento de decisión comunitario y en los mecanismos de la «cooperación política», *Documentación Administrativa*, 201, p. 32 y ss. Sobre la situación existente tras la adhesión de España y Portugal, *ibid.*, (1987), El procedimiento decisorio comunitario. Participación de las administraciones nacionales. Referencias al caso español, *Revista de Instituciones Europeas*, 1987, p. 695 y ss., y 710 y ss.

55 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, año 1987, nº 58 —sesión informativa de 3 de febrero de 1987—, p. 2280.

56 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, año 1986, nº 17 —sesión informativa de 14 de octubre de 1986—, p. 563.

57 MANGAS MARTÍN, A. (1980), *El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades Europeas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 59-92 y 111-130.

58 Posibilidad que se negó radicalmente en el proyecto de diciembre de 1985, siendo probable que en la reforma realizada por el proyecto de abril de 1986 incidieran los arts. 5 y 6 de la contrapropuesta catalana.

59 PENDAS GARCÍA, B. (1988), *op. cit.*, p. 31, señala que: «El problema de su nombramiento, en efecto, dista mucho de estar resuelto: parece claro que la designación formal habrá de realizarla el Estado, pero no está claro si por Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros o simplemente por el Ministro para las Administraciones Públicas o por el de Asuntos Exteriores, a propuesta del anterior Departamento. Pero también está ya admitido que el nombramiento recaerá sobre la persona designada por las CC.AA.; aquí los problemas se multiplican y se barajan todo tipo de criterios: designación sucesiva por cada Comunidad Autónoma según el orden de antigüedad de los Estatutos; diversas fórmulas de clasificación entre las Comunidades históricas, las pluriprovinciales y las uniprovinciales; y otras aún más enrevesadas, con la presencia de uno, dos e incluso tres Adjntos al Observador, con objeto de satisfacer si no todas, sí —al menos— el mayor número posible de aspiraciones». El carácter vinculante de la propuesta del organismo coordinador parece que está definitivamente admitido por el Gobierno Central, toda vez que, como afirmara el Ministro para las Administraciones Públicas, Sr. Almunia, «en cualquier caso sería a las Comunidades Autónomas a quienes correspondería decidir cómo se encuentra representado el interés de cada una de las Comunidades Autónomas y de la suma de todas ellas a través de ese órgano unipersonal del Observador». Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, año 1987, nº 58 —sesión informativa de 3 de febrero de 1987—, p. 2280.

60 Téngase en cuenta que el art. 2.3 del Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas (B.O.E. nº 38, de 13 de febrero de 1986), establece que: «las comunicaciones oficiales de la representación permanente con la Administración española se canalizarán obligatoriamente por el Embajador Representante Permanente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores».

61 MANGAS MARTÍN, A. (1987), *op. cit.*, p. 262.

62 PÉREZ GONZÁLEZ, M. (1986), *op. cit.*, p. 339. A este respecto cabe recordar que el art. 6-1 de la contrapropuesta catalana establecía que: «El Delegado de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos asistirá, o nombrará representantes que asistan a las reuniones de todos los organismos dependientes del Consejo de Ministros de la Comunidad, incluido el Comité de Representantes permanentes, formando parte de la representación de España siempre que estos órganos deliberen o trabajen sobre asuntos comprendidos en el art. 2º del presente Convenio».

63 Compárese con el art. 6-2 de la contrapuesta catalana, que disponía que: «En los mismos términos y supuestos el Delegado adjunto formará parte o estará representado en las reuniones o actividades de cualquier clase en que se haya de emitir la opinión oficial de España que contribuya a la formación de la voluntad normativa comunitaria en el ámbito de las competencias de la Comisión o de cualquier otro órgano de las Comunidades Europeas que no sean el Consejo de Ministros».

64 Exposición de Motivos del Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas, citado *supra*.

65 Cláusula 7-4 *in fine* del Proyecto de Convenio de abril de 1986. Al no haberse previsto expresamente la colaboración entre el Embajador Representante Permanente de España ante las CC.EE. y los observadores autonómicos, con el fin de perfilar y matizar la postura oficial española, si surgieran discrepancias entre los mismos regiría el principio de jerarquización funcional.

66 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, año 1987, nº 58 —sesión informativa de 3 de febrero de 1987—, p. 2280-2281 y 2289.

67 Ello explica, quizás, el volumen mucho mayor de bibliografía sobre esta fase descendente que sobre la anterior, cuando, sin duda, los problemas en la fase de formación del Derecho europeo son mucho mayores. De entre la abundante bibliografía sobre este tema, véase, entre otros, ALBIÑANA CIVELTI, C. (1986), Derecho comunitario y derecho interno: aproximación a sus criterios de ordenación y de resolución, *Noticias CEE*, 12, 15-20; CARDONA LLORÈNS, J. (1986), *op. cit.*, p. 27-32; CORRIENTE CÓRDOBA, J.A. (1984), La aplicación del Derecho Comunitario Europeo y su repercusión sobre las Comunidades Autónomas, *Anuario de Derecho Internacional*, 7, 91-112; DA SILVA OCHOA, J.A. (1986), Ejecución del Derecho Comunitario no self-executing y potestad armonizadora del Estado. En: L. Aguilar de Luque (dir.), *Implicaciones constitucionales y políticas...*; GARZON CLARIANA, G. et al. (1986), *op. cit.*, p. 193-252; GARRIDO FALLA, F. (1986), Sobre la aplicación en España del Derecho de las Comunidades Europeas, *Noticias CEE*, 12 41-46; JUSTE RUIZ, J. (1989), La aplicación del Derecho comunitario europeo y la Constitución Española de 1978. En: E. Alvarez Conde (dir.), *Diez años de régimen constitucional*, Madrid, Tecnos, p. 273-298; MOLINA DEL POZO, C.F. (1986), La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas, *Tapia, Febrero de 1986*, p. 15-28; SANTAOLALLA, F. (1984), La aplicación del Derecho comunitario en España, *Documentación Administrativa*, 201, 83-255; SAINZ DE VICUÑA BARROSO, A. (1984), El cumplimiento del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas. En: Dirección General de lo Contencioso del Estado, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. 4, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, p. 2755-2782, etc.

68 CJCE: Arrêt du 15-12-1971 (International Fruit Company et autres contre Produktschap voor groenten en fruit), 51 a 54/71, Rec. 1971, p. 1116.

69 CONDORELLI, L. (1973), Le regional a statuto ordinario e la riserva statale in materia di «rapporti internazionali», *Politica del Diritto*, 4/2, p. 229-230.

70 MANGAS MARTÍN, A. (1987), *op. cit.*, p. 254-255.

71 *Vide supra*, pág. 8-9.

72 MANGAS MARTÍN, A. (1987), *op. cit.*, p. 255-260 y con algunas matizaciones GARZON CLARIANA, G. et al. (1986), *op. cit.*, p. 217-219.

73 RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. (1984), Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea. En: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, p. 234. Mantuvieron la misma opinión, entre otros, PÉREZ GONZÁLEZ, M. (1986), *op. cit.*, p. 316-317, 342-343 y PELÁEZ MARÓN, J.M. (1982), *op. cit.*, p. 101.

74 *Vide supra*, nota 31.

75 STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, BJC 1989-93, p. 154.

76 A mayor abundamiento, véase la respuesta que a este respecto dio el Ministro Sr. Almunia Amann en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, año 1987, nº 58 —sesión informativa de 3 de febrero de 1987—, p. 2297.

77 *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1980, vol. II, Segunda Parte, p. 30.

78 En su Sentencia de 5 de marzo de 1970, *Comisión c. Bélgica*, asunto 77/69, *Recueil*, 1970, p. 967, el Tribunal de Justicia afirmó: «la responsabilidad de un Estado miembro (...) está comprometida, cualquiera que sea el órgano del Estado cuya acción o inacción haya originado el incumplimiento, incluso si se trata de una institución constitucionalmente independiente». *Vide* igualmente las referencias jurisprudenciales recogidas en CARDONA LLORÈNS, J. (1986), *op. cit.*, p. 29-30.

79 STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 4 y STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 5.

80 Debemos señalar que en este trabajo hemos prescindido deliberadamente de analizar en qué casos corresponderá al poder ejecutivo, y en cuáles al legislativo, la aplicación de la normativa europea. Aunque este interrogante se plantea tanto en la administración central como en las autonómicas, el mismo no atañe a la necesaria colaboración entre ambas de cara a la elaboración y aplicación del Derecho comunitario europeo. No obstante, sobre este particular puede verse el excelente análisis de JUSTE RUIZ, J. (1989), *op. cit.*, p. 280-287.

81 RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. (1984), *op. cit.*, p. 238-239.

82 Según los arts. 21.2, 22.2 y 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 22 de abril de 1980, las CC.AA. deberán consultar al Consejo de Estado sobre los anteproyectos de leyes o disposiciones reglamentarias que hayan de dictarse en «ejecución, cumplimiento o desarrollo» de normas internacionales, o cuando surjan dudas, discrepancias o problemas en la aplicación de las mismas.

83 Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (B.O.E. de 18 de agosto).

84 GARZON CLARIANA, G. et al. (1986), *op. cit.*, p. 247 ha señalado que la suspensión cautelar de una disposición autonómica presuntamente incompatible con las obligaciones comunitarias no produce por sí sola el cumplimiento de la regla comunitaria contrariada ni es aplicable en el caso de absoluta inactividad de la Comunidad Autónoma. Tampoco, obviamente, en los supuestos de conflictos de competencia de carácter negativo.

85 *Ibid.*, p. 237.

86 RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. (1984), *op. cit.*, p. 234-235.

87 Cláusula 8 del proyecto de diciembre de 1985 y cláusula 1 del proyecto de abril de 1986. En este sentido, la cláusula 3 del primer proyecto, que establecía el carácter supletorio del Derecho estatal, resultaba totalmente innecesaria en virtud del art. 149³ CE.

88 Boletín de las Cortes de Castilla y León de 8 de julio de 1988.