

**1. COMUNIDADES AUTÓNOMAS, COMUNIDADES  
EUROPEAS Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

JOSÉ EUGENIO SORIANO

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura

## SUMARIO

I. PROBLEMÁTICA GENERAL.—II. NOTAS SOBRE LAS REGIONES ITALIANAS ANTE LAS COMUNIDADES.—III. EL DEBATE SOBRE EL PODER EXTERIOR.—IV. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES. DE NUEVO EL EJEMPLO ITALIANO. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. ÓRGANOS DE COORDINACIÓN. LA AUTOCOORDINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—V. LA RECIENTE SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. PRIMEROS SÍNTOMAS DEL DEBER DE COLABORACIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

## 1. COMUNIDADES AUTÓNOMAS, COMUNIDADES EUROPEAS Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

POR

JOSÉ EUGENIO SORIANO

Catedrático de Derecho Administrativo

### I. PROBLEMÁTICA GENERAL

Uno de los temas más difíciles y arduos de resolver, en los próximos años, va a ser precisamente el de las relaciones entre las Comunidades Autónomas, el Estado y la Comunidad Europea.

La reciente y polémica situación creada por la Comunidad Autónoma de Canarias, rechazando el requerimiento del Consejo de Ministros negándose al desarme arancelario exigido por la Comunidad Europea, prueba el aserto.

Esta temática, además de su indudable trascendencia política, tiene asimismo una notable proyección jurídica, puesto que se trata de resolver con las técnicas del derecho, el complicado papel constitucional que han de jugar en el futuro las Comunidades Autónomas, si tenemos en cuenta la importancia creciente del derecho comunitario.

Planteado en términos muy simples, hay que decir que si las Comunidades Autónomas han resultado beneficiarias de unas notables competencias y funciones como consecuencia obligada de la descentralización política que instauró la Constitución, puede suceder que pierdan en alguna medida, quizás no desdeñable, tales poderes y competencias, si no se hace un uso adecuado por parte del Estado de su poder exterior.

Esto es, puede acontecer que el Estado sienta la tentación de recuperar —vía poder exterior— muchas de las competencias que cedió internamente, pese a que la opción por la autonomía sea una de las decisiones fundamentales de la Constitución de 1978.

Este problema, se ve además engrandecido por el hecho de la propia estructura de la normativa comunitaria, que en muchas ocasiones (singularmente en el caso de las Directivas), hace expresa apelación a los Estados miembros, en su cualidad de tales.

Y hay que añadir que el Consejo de Ministros de la CEE está compuesto por representantes estatales, los cuales pueden perfectamente, de no establecerse mecanismos internos dentro de cada Estado miembro, hacer caso omiso de las Regiones.

En resumen, pues, si no se arbitra un mecanismo delicado, que a mi juicio y como he tenido ya ocasión de exponer, pasa por la coordinación y cooperación de las Comunidades Autónomas y el Estado, quiérase o no, nos encontraremos ante un neocentralismo difícilmente evitable por las Autonomías.

Son múltiples y muy variados los problemas que se derivan del ingreso en las Comunidades Europeas, y singularmente por lo que hace a nuestro derecho regional puede colocarle en una situación de crisis profunda de la que sería difícil que se recuperara.

Sucede que el ingreso de España en las Comunidades Europeas supone un formidable reto jurídico cuya enorme envergadura se comprueba con el simple hecho de que se está produciendo la incorporación al Ordenamiento español de todo un cuerpo legal y jurisprudencial que tiene más de treinta años de existencia y cuya extensión es más que considerable.

El orden jurídico de la Comunidad Europea ha sido, además, ajeno a nosotros en su formación y evolución. Las pautas de conducta, usos, costumbres, ritos inclusive no escritos pero no por ello menos efectivos, nos han sido extraños, de manera que hay valores entendidos que tienen vigencia efectiva e incidencia muy eficaz, y que desconocíamos hasta hace bien poco.

Es cierto, no obstante, que España se incorporó a las Comunidades con un notable espíritu que hacía precisamente de la idea de Europa uno de los mitos más importantes del progreso.

Por eso mismo, la Constitución tenía previstos mecanismos de adaptación al sistema comunitario, puesto que los constituyentes fueron plenamente conscientes de este tema, máxime teniendo en cuenta que la propia Constitución es posterior a la solicitud de adhesión, y que el propio legislador ordinario, paulatinamente, ha ido acomodando diversos sectores de nuestro derecho a los imperativos de las Comunidades, muy singularmente en la legislación económica.

Dejemos constancia de que por parte de la doctrina (*vid.* bibliografía final) y de la jurisprudencia, se está realizando un enorme esfuerzo para

superar la diferencia que nos separaba de los países ya incorporados hace tiempo al sistema comunitario.

Traeré algún reciente ejemplo jurisprudencial para probar lo dicho, bien entendido que no puede ser del Tribunal Supremo, habida cuenta que nuestra reciente incorporación, hace ahora dos años, ha impedido que todavía se pronuncie el Alto Tribunal, pero que a buen seguro adaptará la línea europeísta de la que son muestra estas resoluciones que comentamos.

La sentencia de la Audiencia Territorial de Cáceres, Sala de lo Contencioso Administrativo de 18 de febrero de 1988 (Ponente Excmo. Sr. Don José María Crespo Márquez), que aplicó directamente una Directiva aprovechando que por sus circunstancias cabía el efecto directo de las mismas.

Sucedió que el Ayuntamiento de Badajoz aprobó, mediante acuerdo de 23 de septiembre de 1986, el proyecto de ejecución de la primera fase de las obras de rehabilitación del teatro López de Ayala, incluyendo en el pliego de condiciones económicas para la contratación de dichas obras una cláusula en virtud de la cual habría que presentar una «oferta de empleo del número total de operarios a contratar de la lista que le proporcione el Ayuntamiento».

Conviene a los efectos que aquí interesan, recordar que la obra estaba financiada por la Comunidad Europea, habiéndose publicado en el suplemento del *Diario Oficial* del día 10 de octubre de 1986, el pertinente anuncio, en el que se decía que, en cumplimiento del artículo 39 de la Directiva del Consejo número 71/305 de 26 de julio de 1975 se dispondría que se adjudicase la contrata a quien presentase la oferta más baja.

Hay que añadir que, en su momento, la adjudicación se hizo efectivamente en favor de quien hizo la oferta más baja. Pero haciendo caso omiso de la cláusula del Ayuntamiento de Badajoz. La contrata apenas incluía a ocho obreros de la lista presentada por el Ayuntamiento, frente a otras ofertas que llegaban a incluir hasta cuarenta y dos obreros de la lista municipal, bien que sin ser más baja que la oferta de la empresa adjudicataria.

Planteado el tema ante la Sala, puesto que se impugnó la adjudicación por no haberse atendido a las exigencias de la cláusula municipal, la Audiencia Territorial, en una ejemplar resolución, resuelve el tema en favor del derecho comunitario, llegando a anular la cláusula por contraposición al derecho de las Comunidades Europeas.

Dice así la Sentencia (de la que transcribimos solamente el considerando que interesa a nuestros efectos): «resuelta así la cuestión inicial, procede ahora responder a la pretensión postuladora de retrotraer el procedimiento hasta el acto de dar una nueva publicidad a la oferta sin incluir la condición antes declarada nula, a cuyo punto es preciso tener en cuenta que la obra está financiada por la Comunidad Europea, quien bajo el pro-

cedimiento "abierto" ha decidido sufragar los gastos de la rehabilitación del teatro López de Ayala de Badajoz... Las Directivas, si bien en principio no tienen efecto directo, sin embargo pueden alcanzarlo cuando reúnan los requisitos reglamentarios —no en el sentido de tal concepto en nuestro Derecho— sino como ley de bases o ley marco, es decir, que por ser tan detalladas no dejan margen al legislador nacional, como han reconocido las Sentencias SACE de 17 de diciembre de 1970, por cuanto este efecto se dirige al Juez nacional ordinario y no al Poder Legislativo para autorizar la norma dentro del derecho interno, correspondiendo a aquella obligación de aplicar el Derecho Comunitario dejando inaplicada (esterilizada) en casos necesarios por su propia voluntad cualquier disposición contraria a la legislación nacional, aunque sea posterior sin que haya de solicitar o esperar la eliminación previa de esta última, dado que ello discriminaría la eficacia del Derecho comunitario, conforme dice la **Sentencia Simmenthal** de 9 de marzo de 1974, e incluso con tal fuerza que, conforme a las **Sentencias Internationale Handelgesellschaft** de 17 de diciembre de 1974 y **Nold** de 14 de mayo de 1974, "el derecho comunitario prima también sobre el Derecho Constitucional interno, porque la base de la primacía se encuentra en los Tratados Fundacionales y no en las Constituciones de los Estados miembros, pues toda pretensión de éstos para hacer prevalecer sus propios criterios constitucionales sobre el Derecho comunitario constituye un fermento de dislocación de la Comunidad y es contrario al principio de adhesión sobre una base de reciprocidad"».

Y añade esta ejemplar Sentencia que... «Teniendo así tal fuerza el derecho comunitario, su consecuencia en nuestro caso es aplicar la cláusula del "mejor precio" impuesta por la condición 13...»

Obsérvese cómo en esta notable resolución, la Sala, haciéndose eco de la mejor doctrina y con pleno conocimiento de los efectos que produce el derecho comunitario (es especialmente ilustrativo lo que dice sobre la *preemption*), resuelve limpiamente el supuesto de conflicto entre la norma interna y la comunitaria.

El temor inicial que veníamos manifestando en la doctrina, sobre la posibilidad de que nuestros jueces y Tribunales no tuvieran ni la mentalidad, ni la metodología, ni los conocimientos para aplicar el derecho comunitario, parece que se disipa con este tipo de ejemplos.

Tenemos también noticia de que existen otros supuestos de aplicación del derecho comunitario, inclusive por el Tribunal Económico Administrativo Central a propósito de temas de su competencia. (*Resolución 6-VII-1988*).

Pero bástenos este ejemplo para dejar claro que por parte de la Judicatura española se están haciendo los esfuerzos necesarios para llevar a buen puerto la compleja aplicación del derecho comunitario, operación ésta, insistimos, no exenta de riesgos y de complejidad.

Pero retomando el punto de partida inicial, debemos decir que hay un punto en el que la complejidad sube de tono y es concretamente el tema que encabeza este trabajo.

El ordenamiento español es un orden jurídico descentralizado y en el cual las distintas Comunidades Autónomas tienen constitucionalmente atribuida una garantía institucional de su propia autonomía, la cual no puede ser desconocida a la hora de establecer las relaciones entre el derecho de las Comunidades y el derecho español, del cual aquél va a ser parte integrante.

Frente a Estados unitarios, como puede ser el caso de Francia, en los cuales las complejidades —ya de por sí considerables— de las relaciones entre el ordenamiento nacional respectivo y el ordenamiento comunitario tienen aseguradas claves de solución encontradas con mayor o menor acomodo en la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas de Luxemburgo, ocurre que en países como el nuestro hay que encontrar las llaves que aseguren una relación fluida entre los subordinamientos autonómicos y el ordenamiento comunitario con un esfuerzo interpretativo muy superior y que no está exento de problemas como lo demuestran —bien que con soluciones muy distintas entre sí—, los ordenamientos italiano y alemán.

En efecto, y tal como señalábamos, si partimos de que los Estatutos de Autonomía reservan a las respectivas Comunidades Autónomas ámbitos considerables de poder en sectores sobre los cuales las Comunidades Europeas ya han legislado y continuarán haciéndolo, surge inmediatamente la pregunta de si este fenómeno puede suponer, como decíamos, el vaciamiento competencial de las Comunidad Autónomas.

De otro lado, bien que conectado inmediatamente con lo anterior, aparece un segundo bloque de problemas, referido a saber a quién corresponde la ejecución de la legislación comunitaria, si al Estado o las Comunidades Autónomas. En otras palabras, se plantea si el Estado puede dictar una normativa intermedia entre las Comunidades Europeas y los subordinamientos autonómicos, o si, por el contrario, éstos pueden engarzar directamente con la normativa autonómica sin necesidad de ley estatal alguna intermedia. Lo cual es un tema nada desdeñable, toda vez que de admitirse una ley estatal intermedia como medio de aplicación o de recepción al menos, del derecho comunitario, surgirán en torno suyo, diversos poderes estatales de control sobre las Comunidades Autónomas, mientras que, de aceptarse la tesis contraria, aumentará considerablemente el protagonismo autonómico.

A su vez, conectado con lo anterior, aparece el problema de la participación autonómica en el ejercicio del poder exterior del Estado ya que si las Comunidades Autónomas están representadas en el proceso de toma de decisiones en las Comunidades Europeas, automáticamente pasan a definir ese mismo poder exterior. Y hay que apresurarse a recordar que el

poder exterior es una de las clásicas funciones de soberanía y que por tanto el Estado es guardián celoso de las mismas.

Pero de otra parte, surge el problema ya apuntado de que el Estado puede caer en la tentación de usar su poder exterior para eliminar gran parte de las competencias estatutariamente reconocidas, pretendiendo, en consecuencia, recuperar a través del mismo las competencias cedidas a las Comunidades Autónomas.

De otra parte, las exigencias de homogeneidad en la aplicación del derecho comunitario llevan consigo incorporadas la necesidad de una cierta unitarización o, por lo menos, de una cierta aplicación semejante, evitando que dentro de un mismo país miembro surjan notables disparidades entre unas zonas y otras, en lo que se refiere a la aplicación de tal derecho. Resulta innegable, en este sentido, que hay una clara tendencia a fijar parámetros comunes a todos los países miembros, que se verían desmentidas en caso de fragmentar dentro de cada país la aplicación de este ordenamiento.

Como puede fácilmente observarse, los problemas son múltiples y de soluciones nada simples, ya que hay que decir que cualquier intento de aproximación a los mismos tiene que ser consciente de que no resultará válido ningún método simplista que pretenda solucionar de una vez por todas este enorme cúmulo de temas, sino que, antes bien, las distintas soluciones que se busquen han de partir de que de lo que se trata es de encontrar una fórmula de equilibrio, posiblemente con cierta dosis de inestabilidad aceptada, que sirva para establecer fórmulas de acuerdo entre los distintos sujetos protagonistas de este conflictivo escenario.

Por ello las declaraciones hechas por la clase política, afirmando la existencia de soluciones únicas y claras —en uno u otro sentido— pecan a mi juicio de precipitadas, especialmente cuando han pretendido transmitir a la opinión pública la sensación de que en el derecho comparado existen modelos claros y perfectos de entre los que podemos escoger aquel que mejor respete a las Comunidades Autónomas.

En mi opinión, tales afirmaciones no responden a la realidad. Antes bien, como a continuación vamos a comprobar, en los distintos países descentralizados se está todavía muy lejos de haber llegado a soluciones satisfactorias y definitivas, de suerte que la experiencia comparada no puede ofrecernos ningún modelo aceptable y que podamos incorporar a nuestro derecho positivo como fórmula mágica de la ciencia jurídica que resuelva de una vez por todas esta ardua problemática.

Lo que sí pueden ofrecernos los sistemas comparados son los métodos para llegar a la solución, dentro de nuestro propio país, de este capital tema.

Efectivamente, Italia y la República Federal de Alemania, no nos ofrecen en modo alguno, claves definitivas para la solución de estos temas.

Antes bien, en ambos sistemas nos encontramos con que este tema constituye una fuente de tensiones no resueltas definitivamente, hasta el punto de que cada vez que se produce un acontecimiento de cierta importancia en la vida jurídica de la Comunidad Europea, como puede ser el Acta Única, se vuelve a plantear cómo llevarla a cabo. Así, concretamente en Alemania, en la ley de ratificación del Acta Única Europea (Ley de 19 de diciembre de 1986), se ha vuelto a presentar este problema con carácter específico, dictándose las medidas que han parecido oportunas para desarrollar la manera de colaborar de los *Länder* con la Federación sobre los asuntos comunitarios. Y posiblemente cuando haya algún otro acontecimiento de importancia en la vida de la Comunidad Europea, ocurrirá algo parecido, volviéndose a plantear de nuevo el nunca acabado sistema de colaboración entre los poderes centrales y los regionales.

## II. NOTAS SOBRE LAS REGIONES ITALIANAS ANTE LAS COMUNIDADES

El valor que tiene el comparatismo es siempre relativo. Máxime en un tema como éste en el que no se se ha llegado a soluciones definitivas, sino que, antes bien, está todavía por venir una resolución más o menos firme y estable que dé solución a este tema.

No obstante, tiene cierto interés ver qué ha sucedido con el regionalismo italiano, ya que se trata de otro sistema también descentralizado que une a tal condición la de ser miembro fundador de las Comunidades Europeas.

Ciertamente el regionalismo en Italia nace, en términos efectivos a la luz, a principios de los años setenta, cuando la Comunidad Europea llevaba bastante tiempo de funcionamiento.

Como es bien conocido, la Constitución Republicana de 1948, apostó por un sistema descentralizado e, incluso, la Asamblea constituyente adoptó los Estatutos de las Regiones con autonomía especial, ya que en la Constitución se distingue, según es sabido, entre Regiones ordinarias y Regiones con Estatuto Especial (Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino Alto Adigio —24 de febrero de 1948 y Friuli Venecia Julia— 31 enero 1963, por el problema internacional que suponía la zona del Trieste). Estas especialidades respondían a la solución de problemas urgentes, y que, como tales, no se podían demorar, pero en el resto del país, sin embargo, no se adoptó ninguna solución, pese al mandato constitucional, hasta la llegada al poder de los Gobiernos llamados de «centro izquierda», que apadrinaron una efectiva descentralización política.

En 1970 tuvieron lugar las primeras elecciones a los Consejos Regionales, y los Estatutos se aprobaron en 1971.

Nótese que la Constitución se aprueba antes de que existiera la primera de las Comunidades (CECA en 1951), y que, a su vez, los Estatutos son muy posteriores al proceso inicial de formación del derecho comunitario, con lo cual el papel que habría de corresponder a las Regiones frente a las Comunidades Europeas nacía preso de una patente contradicción, a la que no podían escapar, como así ha sucedido efectivamente.

A diferencia de lo que ha ocurrido en España, en Italia se pretendía que el sistema de transferencias fuese completo, atribuyendo a las Regiones iguales competencias. Estas competencias les serían atribuidas por bloques completos que se corresponderían con sectores orgánicos que recaerían sobre materias completas, por lo que habría materias de competencia regional en las que las distintas Regiones serían titulares de la competencia legislativa y administrativa.

Sin embargo, las transferencias, que se harían mediante leyes delegadas no respondieron a las expectativas que se habían depositado en ellas, ya que se transferían solamente las competencias sobre las materias menos importantes, o por mejor decir, la parte menos importante de las competencias teóricamente atribuidas a las Regiones, ya que la burocracia estatal se encargó de torpedear este proceso, impidiendo que las funciones y materias transferidas tuviesen realmente importancia. De esta manera quedaban abatidas de antemano las competencias regionales y el aparato central seguía ocupándose de gran parte de la administración y gestión de los asuntos ordinarios.

Esta actitud, además de provocar la consiguiente irritación de las Regiones, dejó perplejo al ciudadano, que desconocía, a la postre, cuál era la Administración competente para resolver sus asuntos, dado que en la mayoría de los casos, tenían que decidir las dos Administraciones, la estatal y la regional, sobre todos los asuntos, inclusive los más nimios y banales.

De esta manera, y como consecuencia de los resabios antirregionalistas de la burocracia estatal, los procedimientos administrativos se hicieron cada vez más complejos, lentos y pesados. Por su parte la burocracia estatal, lejos de disminuir, aumentó, multiplicando hasta el infinito su intervención en los asuntos y expedientes, quizás para demostrar, aferrándose a los mismos, que seguía existiendo y que tenía un papel que cumplir. Se incrementaba por consecuencia la carga fiscal y la carga administrativa indirecta, al complicar los temas con la finalidad de evitar su traslado a las administraciones autonómicas. Y desde luego, no había que pensar siquiera en la posibilidad de ceder, por parte del Estado, en aquellos temas en los que, como el poder exterior, sus títulos eran bastante claros.

Como es de suponer, un sistema tan mal planteado no tenía muchos visos de prosperar.

Surgieron inmediatamente quejas de toda clase, que desembocarían al fin en la exigencia de una reforma total del sistema de relaciones entre el Estado y las Regiones, la cual llegaría de la mano de la Ley número 382, de 1975.

Esta legislación abriría, pues, un nuevo sistema de relaciones, que culminaría en las leyes delegadas de 1976, siendo singularmente importante, por lo que aquí interesa, la ley delegada DPR n.º 616 de 1977.

Esta última norma, con ciertos retoques, es la que hoy rige el orden regional italiano.

Nos importan desde nuestra perspectiva, por cuanto en sus artículos 4 y 6, establecen los efectos y límites de la posible proyección internacional de las regiones italianas, aunque hay que apresurarse a decir que lejos de haber resuelto definitivamente el tema, continúa abierto el debate en la vecina Península, sin que pueda afirmarse que nos encontramos ante una solución plausible.

En todo caso, antes de proceder al análisis de tal normativa, conviene precisar dos cosas.

En primer término, la doctrina italiana está fuertemente inspirada por las teorías dualistas en tema de relaciones entre el ordenamiento internacional y el ordenamiento interno, fruto posible de la obra de Anzilotti. Esto implica que, en términos generales, se parte en Italia de que el derecho externo y el interno están perfectamente separados, como si de dos compartimentos estancos se tratase, por lo que no habría comunicación entre uno y otro, que guardarían así perfectamente separados sus exigencias internas sobre su validez y eficacia.

No habría, pues, amalgama alguna entre uno y otro derecho.

De otro lado, hay que atender, asimismo, a la distinta estructura normativa del derecho comunitario, de suerte y manera que no todas las fuentes del derecho comunitario son susceptibles de un tratamiento idéntico. Esto es, que las distintas fuentes de este ordenamiento tienen efectos distintos, según se trate de una u otra fuente. Y ello, como veremos, tiene especial importancia a la hora de definir las competencias de las Regiones sobre uno u otro tema.

Veamos a continuación, con algún detalle, qué ha venido sucediendo en la jurisprudencia y en la legislación más reciente.

Un primer ejemplo de participación de las Regiones en la aplicación del derecho comunitario (la fase ascendente ha tardado mucho más en llegar), tuvo lugar a propósito de las Directivas en materia de agricultura.

En un principio, en 1972 (DPR n.º 11 de 16 de enero), el Estado italiano se reservó la potestad de dictar todas las normas de desarrollo que fueran precisas para aplicar el derecho comunitario, incluso en aquellas materias que habían sido transferidas a las Regiones. La sentencia n.º 183 de 1973 de la Corte Constitucional, vendría a confirmar estas tendencias neocentralistas.

En 1975, la Ley 9 de mayo (n.º 153), que se refería a la aplicación de las Directivas del Consejo de la CEE, sobre reforma de la agricultura, daría un paso adelante en el reconocimiento de ciertas potestades de las Regiones en esta materia.

Concretamente, permitía que las Regiones tuviesen potestades administrativas de ejecución sobre esta materia, si bien las potestades de índole legislativa, continuaban en las exclusivas manos del Estado.

Por su parte, la Corte Constitucional ha venido fijando en diversas Sentencias, la naturaleza de las relaciones entre el Estado y las Regiones, a propósito de este tema.

Hay que decir que, igual que sucede con la doctrina científica, tampoco existe una sola tendencia en la Corte de Justicia, sino que, como vamos a ver a continuación, sucede que en la misma jurisprudencia constitucional existen dos tendencias en alguna medida contradictorias.

De una parte, está presente en la jurisprudencia la línea que acentúa los poderes del Estado, haciendo de las relaciones internacionales una materia precisa y bien definida que sólo pertenece al Estado.

De otra, está la línea que paulatinamente, va permitiendo una mayor apertura en favor de las Regiones, de manera que exista una más amplia presencia regional en todo lo que se refiere a la aplicación del derecho comunitario y a la participación de las Regiones en el ejercicio del poder exterior.

Veamos con cierto detenimiento esta jurisprudencia.

La Sentencia de 22 de julio de 1976, n.º 182, que recayó en el asunto planteado por las Regiones del Valle de Aosta, Provincias de Trento y Bolzano y la Región de Cerdeña, se plantea si el artículo 24 de la Ley 9 de mayo de 1975, n.º 153, que señalaba: «En caso de incumplimiento reiterado de los órganos regionales en el desarrollo de las actividades administrativas de aplicación de las Directivas comunitarias a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores o del Ministro de Agricultura, oído el Presidente de la Junta Regional afectada, autoriza al Ministro de Agricultura a disponer el cumplimiento de los actos necesarios en sustitución de la administración regional, proponiendo, si fuese necesario, las oportunas variaciones presupuestarias».

La Corte Constitucional estimó que este precepto es perfectamente constitucional, puesto que los recurrentes, al reclamarse exclusivamente a la garantía constitucional de su propia autonomía, han olvidado que Italia forma parte de la Comunidad Europea y que, por tanto, de acuerdo con los Tratados constitutivos, ha aceptado, igual que los demás Estados miembros —para la consecución de las finalidades comunitarias— determinadas limitaciones a sus poderes soberanos en todo lo referido al ejercicio de sus funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, en la medida en que ha sido necesario para la creación de una organización de tipo interestatal concebida como instrumento de integración entre los Estados. Y resulta evidente —dice la Corte— que estas limitaciones tienen que reflejarse también sobre la autonomía reconocida constitucionalmente a las Regiones (y Provincias Autónomas), teniendo en cuenta que en los distintos Estatutos de Autonomía se impone a las Regiones como límite «el respeto a las obligaciones internacionales y a los intereses nacionales de la República».

De ahí que quepa asimismo la intervención sustitutiva del Estado.

En efecto, la Sentencia de 26 de julio de 1979, n.º 81, señala que la intervención sustitutiva del Estado pueda ser efectuada por el Gobierno, inclusive a través de un reglamento, cuando se trata de suplir la inactividad legislativa regional. Añade también esta Sentencia que la reserva en favor del Estado, sobre aplicación del derecho comunitario, es admisible legítimamente, no sólo para cumplir obligaciones sino también para el ejercicio de los derechos y facultades.

La Sentencia de 26 de julio de 1979, n.º 86, fija otro principio, a cuyo tenor, si bien cabe que en el ejercicio de sus poderes propios y competencias, las Regiones puedan derogar posteriormente la legislación estatal dictada en aplicación de su poder de sustitución, dicha legislación regional ha de respetar, no obstante, aquellas disposiciones de la legislación estatal que configuren los principios y criterios generales de dirección y coordinación.

Y en este mismo sentido, la Sentencia de 29 de julio de 1982, insiste destacando que la legitimidad del ejercicio del poder de dirección y coordinación que corresponde al Estado, tiene su origen en el respeto al principio de legalidad.

La Sentencia de 25 de julio de 1984, n.º 223, enfatiza el principio del interés nacional. Dice que la satisfacción de este principio legitima al Estado para interferir en las materias de competencia regional, adoptando las medidas necesarias para ejecutar la normativa comunitaria.

Por su lado, en la Sentencia de 17 de febrero de 1987, n.º 49, este principio se desarrolla mediante la consideración de que sirve para acentuar el respeto a las fundamentales reglas de la convivencia civil, que exige,

según la sentencia, que no exista ningún tipo de fraccionamiento estatal, por lo que el Estado ha de disponer de funciones de coordinación y dirección.

La Sentencia de 30 de septiembre de 1987, n.º 304, impone algunas condiciones a la intervención sustitutiva del Estado, al señalar ciertos límites.

Concretamente destaca que el ejercicio de tales potestades será legítimo siempre que el acto estatal esté motivado por la urgencia y la necesidad de evitar la caducidad del término de cumplimiento de las obligaciones comunitarias, que sin dicha intervención no se podrían llevar a cabo, y que, además, se consulte con los órganos regionales competentes, y que la intervención sustitutiva del Estado tenga carácter provisional y sea dictada en espera de la pertinente actuación regional.

Como puede observarse, esta última línea jurisprudencial que tiene antecedentes claros en toda la construcción de la Corte sobre las llamadas actividades de mero relieve internacional —sentencias 187/85, sentencia 179/87 y, sobre todo la sentencia 737/88 seguida por la sentencia 739—, es mucho más respetuosa con las Regiones, siempre en lo que se refiere a la fase descendente.

Hay claros síntomas de que el legislador también está cambiando su actitud y que tanto por lo que se refiere a la fase descendente como a la fase ascendente, las Regiones están llamadas a jugar un papel más importante que el que han podido desempeñar hasta la fecha.

Efectivamente, son tres ya las normas de índole general que han empezado a llamar a las Regiones a desempeñar un papel fundamental sobre esta materia (además de normas particulares dictadas en ocasión de aplicar algún Reglamento comunitario concreto).

De una parte, está la Ley de 16 de abril de 1987, n.º 183. En su artículo 9 se establece que «los proyectos de reglamentos, recomendaciones y directivas de la Comunidad Europea habrán de ser comunicados a las Cámaras, a las Regiones —con inclusión de las que disponen de Estatuto especial— y a las Provincias Autónomas, por el Presidente del Consejo de Ministros o por el Ministro delegado para la coordinación de la política comunitaria. Las Cámaras, las Regiones y las Provincias Autónomas podrán enviar sus observaciones al Gobierno».

Hay que destacar que la doctrina no ha sido especialmente optimista sobre este dispositivo previsto en la ley. Así ha destacado que este examen preventivo de los proyectos de actos comunitarios por parte de las Regiones no está destinado a ofrecer resultados concretos, ya que las eventuales observaciones sobre el texto de tales actos o sobre su propia oportunidad, acaban sometiéndose al filtro de los órganos del Gobierno, al mismo tiempo que si ciertamente suponen un indiscutible avance, puesto que se ha de tener en cuenta la opinión de las Regiones, no es menos cierto asimismo que el informe de una Región puede acabar perdiéndose en el marasmo

de los otros informes, sin que pueda alcanzar un impacto definitivo y suficientemente fuerte.

En todo caso, hay que insistir, esta ley ha supuesto un primer paso en este complejo tema que testimonia la mayor sensibilidad del Estado respecto de las Regiones y al mismo tiempo implica una conquista por parte de éstas.

En segundo término, la Ley n.º 400 de 1988, ley de régimen jurídico de la actividad del Gobierno y de la Presidencia del Consejo de Ministros, si bien atribuye a dicho Consejo las decisiones sobre las «líneas de dirección sobre política internacional y comunitaria» (artículo 3.h), establece una conferencia permanente entre Estado y Regiones (y Provincias Autónomas) «con atribuciones en materia de información, consulta, recomendación, en relación a la dirección de la política general susceptible de incidir en las materias de competencia regional, con exclusión de los criterios generales sobre política exterior...» (artículo 12). Se prevé además, que esta conferencia sea consultada con carácter general «sobre las líneas generales de la actividad normativa que revista interés para las Regiones...» particularmente «sobre los criterios generales referidos al ejercicio de las funciones estatales de dirección y de coordinación inherentes a las relaciones entre el Estado, las Regiones, las Provincias Autónomas, y los entes infrarregionales, así como sobre los criterios generales referentes a la elaboración y aplicación de los actos comunitarios que afecten a las competencias regionales [artículo 12.5.a) y b)].

Esta fórmula, típica del federalismo cooperativo, está llamada a constituirse en la técnica más importante de colaboración entre el Estado y las Regiones.

No existe todavía, por razón de su fecha, experiencia alguna, pero puede afirmarse que este tipo de instancias es capital en este tema y constituye una esperanzadora plataforma de la que tomar ejemplo en nuestro país.

De otra parte, hay actualmente un proyecto de Ley (n.º 835) sobre procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias, que prevé la convocatoria con carácter semestral de la Conferencia Estado-Regiones, para «tratar los aspectos de las políticas comunitarias de interés regional» así como «que ofrezca su parecer sobre los criterios generales relativos a la elaboración de los actos comunitarios que afecten a las competencias regionales, como igualmente los métodos y las modalidades para configurar el ejercicio de las competencias regionales a las exigencias de los actos comunitarios y de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia». (En fase de corrección de pruebas, se ha publicado como Ley n.º 86 de 9-III-1989.)

Obsérvese cómo se está siguiendo decididamente el camino de la cooperación, único instrumento que verdaderamente puede conducir a buen puerto las relaciones entre el Estado y las Regiones en esta materia.

### III. EL DEBATE SOBRE EL PODER EXTERIOR

Hay que comenzar por destacar que tradicionalmente viene explicándose el papel que tienen las Regiones, dentro de un sistema descentralizado, mediante el expediente de distinguir dos fases en el ejercicio de las competencias conectadas con el ejercicio del poder exterior: una fase «ascendente» y una fase «descendente».

La primera, la llamada **ascendente** por la doctrina italiana, es aquella que estudia las posibilidades y poderes que tienen las Regiones de determinar el propio poder exterior, de conformarlo, mediante su presencia en los procesos de toma de decisiones; en definitiva, mediante su participación en la política externa del Estado, inclusive en el *treaty making power* que sería el poder competencial máximo y en cuya definición se obtendrían las mayores cotas de competencia por parte de las Regiones.

La segunda fase, llamada **descendente**, se refiere a la ejecución de la legislación internacional, en nuestro caso concreto la legislación comunitaria. Esto es, se trataría de conocer qué papel juegan las Regiones frente a los Reglamentos, las Directivas, o inclusive, los propios Tratados.

Se comprende sin dificultad que este segundo aspecto es más fácilmente resoluble, al menos desde la perspectiva política —quizá sea el más complicado desde la óptica jurídica— puesto que en la fase ascendente se juega el Estado nada menos que la concepción tradicional de la soberanía.

En efecto, clásicamente se enseña que las «relaciones exteriores», junto con la Justicia y el Ejército, son las tres materias que definen la soberanía y que hacen que quien ostenta tales poderes sobre las mismas, pueda cabalmente recabar ese título de soberano, mientras que quien carece de potestades sobre alguna de esas materias, mal puede llamarse así.

En consecuencia, estas «funciones de soberanía» son los tres brazos que determinan en la teoría que un determinado Estado sea considerado propiamente tal, al menos en el pensamiento clásico. Este pensamiento, ciertamente, está hoy sujeto a una profunda revisión, gracias, entre otras cosas, precisamente a la propia existencia de las Comunidades Europeas.

Ocurre, en efecto, que toda esta línea tradicional está fundada sobre la idea de que existe efectivamente una materia jurídica perfectamente delimitada y aislable que se denominaría «relaciones internacionales» y sobre la cual el Estado tiene el monopolio de las competencias.

El núcleo esencial e indiscutible de tal materia estaría precisamente integrado por el poder de hacer la guerra y declarar la paz, acreditar embajadas y hacer los tratados.

Pero junto a ese núcleo esencial, comenzará pronto un proceso de expansión, de suerte que esa «materia», empezará rápidamente a proyectarse sobre otros ámbitos, de manera que bastará que cualquier relación jurídica tenga algún punto de conexión con el extranjero para que automáticamente tal relación sea calificada de internacional y, por tanto, también de forma automática, el Estado exija el monopolio de la competencia sobre la misma.

Estas dos sucesivas maneras de calificar el poder exterior se corresponden con dos etapas históricas diferenciadas, de modo que en la primera, es decir, cuando el poder exterior se definía sólo por su núcleo esencial, las relaciones comerciales y económicas interestatales eran pocas y sometidas al poder y control del Estado; mientras que en la segunda se corresponde ya con la era contemporánea, en la que, por un proceso inevitable, las relaciones entre los Estados sufren una notable agilización.

Estas dos etapas conforman la visión clásica de las relaciones internacionales, y en ellas el único sujeto con capacidad jurídica internacional, era precisamente el Estado.

Hay que convenir que la fuerza de estas ideas ha sido notable, hasta el punto que no son raros los autores que todavía definen las relaciones internacionales como una materia perfectamente discernible de las demás.

No obstante, esta opinión comienza a variar y la influencia del regionalismo en este campo se deja ya sentir con fuerza.

Ocurre que, frente a las dos etapas clásicas del derecho internacional, a partir de mediados de siglo, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, ha comenzado una tercera etapa en la que se ha puesto en tela de juicio la existencia de la materia «relaciones internacionales» como tema aislable e independiente del resto de aquellas sobre las que los distintos Entes públicos ejercitan sus competencias, y sobre las que los particulares están a su vez interesados.

Han sido dos, principalmente, las causas de ese importante cambio.

En primer término, el movimiento supranacional que tuvo lugar al final de los años cuarenta y principio de los cincuenta, especialmente en Europa.

Y en segundo lugar, la profunda convicción de que se habían transformado las relaciones económicas y sobre todo las comunicaciones, conectándose así, mercados antes distantes, creándose un marco mucho más estrecho y que demandaba la participación de todos los agentes, públicos y privados, que intervenían en él.

Fruto de todo este doble movimiento ha sido, de un lado, la aparición de los ciudadanos y de los grupos intermedios como protagonistas del escenario internacional; y de otro, la desaparición del propio concepto de

relaciones exteriores como tal materia aislable y diferenciada sustancialmente de las demás.

Desaparición ésta producida, entiéndase bien, por una crisis de expansión, puesto que trazar la frontera entre lo que es materia propia de las relaciones internas y lo que es materia propia de las relaciones internacionales, es tan difícil como dibujar una raya en el mar, ya que la inmensa mayoría de los asuntos y materias de índole interna son hoy mismo materia susceptible de tratamiento internacional, y en numerosísimos casos lo son efectivamente. Lo único que cambia es el escenario; lo cual sin duda tiene una importancia de primer orden y que cualifica la relación jurídica que se desenvuelva en el escenario internacional, pero sin que de ahí se extraigan consecuencias suficientes como para desnaturalizar el carácter de la relación.

Si a esto añadimos que el proceso de integración en el mercado común y demás instituciones europeas ha acentuado exponencialmente las características de unitarización y homogeneidad entre los mercados, desapareciendo el tinte nacionalista en la gran mayoría de las relaciones económicas, acabaremos por comprender que la clásica materia denominada «relaciones internacionales», está volviendo por sus fueros, reduciéndose a su núcleo esencial, y cediendo el paso en el resto de las adherencias que el siglo XIX añadió al concepto.

En otras palabras: hoy no es posible distinguir con claridad en materias económicas dónde empieza y dónde acaba su tratamiento jurídico, si como materia sujeta al poder exterior o al poder interno. Y, por consiguiente, no es fácilmente aislable una materia como relaciones internacionales por el simple hecho de tener algún punto de conexión con el extranjero, ya que cualquier tema económico es susceptible de proyectarse hacia fuera de las fronteras, en todas o alguna de las fases de la producción, distribución o venta.

Y parece hoy más que evidente que los sujetos particulares no han de sufrir las consecuencias de esa partición entre materias interiores y exteriores, soportando políticas contradictorias, además de la pesada carga burocrática que supone dividir las competencias estatales sobre las materias económicas.

Buena prueba de ello se extrae si reparamos en el dato de que los distintos Ministerios han ido acentuando su protagonismo sobre las relaciones exteriores, especialmente los Departamentos económicos, de manera que, en claro homenaje a la realidad, todos tienen su propia política internacional, con sus propias funciones especializadas en el tema y su propia organización (lo que dicho sea de paso es fuente de notables conflictos de atribuciones).

En resumen, pues, por la propia naturaleza de las relaciones económicas, hoy no es posible distinguir con claridad y en términos tajantes

lo que es materia interna y materia internacional, siendo esta última proyección de la primera, con otros sujetos o en otros lugares, pero exigiéndose, coherentemente, unidad de criterio y estrategia.

Pues bien, así las cosas, podríamos decir que una última aportación sobre la definición del poder exterior es la que resulta de penetrar, a su vez, en el último reducto del mismo, afirmándose que en el *treaty making power* han de participar otros sujetos además del Gobierno. Y esto se está haciendo a través de una doble vía.

De un lado, rescatando el papel que corresponde al Parlamento.

En segundo lugar, incrustando a los Entes descentralizados en los órganos de definición del poder exterior.

En concreto, además de que en el caso de las Comunidades Europeas, las Regiones han de jugar un papel que no se puede desconocer, tanto por la existencia del Parlamento europeo —en el que se pretende que hagan sentir su voz los grupos regionales— como en la existencia de fondos de carácter típicamente regional, así como por la existencia de plataformas cada vez más importantes de naturaleza regional.

Y no obstante todo lo anterior, hay que apresurarse a decir que la propia existencia de un Mercado Común, supone justamente evitar el fraccionamiento del mismo en compartimentos estancos y separados. Sería contradictorio a la propia finalidad de un mercado homogéneo, requisito indispensable para que cuaje y sea realidad la idea europea, máxime después de la firma del Acta Única, apostar por un tipo de descentralización que lleve a la fragmentación.

Buscar ese difícil punto de equilibrio es, justamente, el reto que han de afrontar los Estados descentralizados, a fin de que las fuerzas centrípetas y centrífugas que soportan, no coloquen a los Estados miembros ante situaciones imposibles, bien por su anticonstitucionalidad, bien por ser anti-comunitarias.

Para aproximarnos a ello, sigamos estudiando a quién ha de corresponder ese poder exterior, detallando la evolución que se ha dejado sentir en esta materia.

En gran medida, hay que recordar, con la brevedad que requiere el caso, que hoy por hoy, el sujeto definidor de la política exterior es el Estado, entendido como sujeto de derecho internacional con personalidad única y diferenciada del aparato de la Administración interna, y que se expresa a través de los apropiados órganos que tienen atribuido, constitucional y administrativamente, la expresión de tal voluntad internacional, y que resultan ser, normalmente en los ejemplos conocidos, el aparato central del Estado.

Hay que añadir que, incluso, tradicionalmente, se confunden no solamente Estado con su aparato central, sino que también se menosprecia al propio Parlamento, existiendo numerosos ejemplos, que echan el ancla

en la experiencia norteamericana, de acuerdos firmados solamente por el Ejecutivo (*executive agreements*), que, no obstante, vinculan la palabra del Estado, comprometiéndolo y haciéndolo responsable frente a terceros, de sus compromisos internacionales.

No obstante, también es cierto que un amplio sector doctrinal, ha comenzado a plantear la necesidad de que esté presente el Legislativo, por razones de pluralismo y democracia, revalorizando así el papel del Parlamento como hacedor también de la política externa.

Justamente, se dice, es el Parlamento el que expresa en realidad el contenido plural de una sociedad en la que los distintos grupos tienen intereses contrapuestos. Y se añade, que puesto que las segundas Cámaras tienen composición regional o federal, los grupos regionales pueden hacer sentir su voz, participando así en la definición del poder exterior.

Así, se conseguiría aunar los dos aspectos fundamentales que deben definir el poder exterior en un Estado Regional: la voz de las regiones y la unidad política externa.

¿Qué papel correspondería, en concreto, a las Regiones?

Hay que convenir que si partimos de esa posibilidad de hacer sentir su voz en el Parlamento y a su vez decimos que a éste le correspondería un papel más relevante en las relaciones internacionales, su función alcanzaría un protagonismo nada desdeñable.

Pero hay que admitir también que ésta no es la única posibilidad, ya que la rapidez en la vida económica internacional no es compatible siempre con la necesaria lentitud y complejidad del quehacer parlamentario.

Por eso mismo, en una segunda línea, paralela y convergente con la anterior, una fuerte corriente doctrinal apunta la posibilidad de que las Regiones pasen a definir directamente ese poder exterior mediante su participación en los órganos del Estado encargados de definirlo.

De esta manera se traslada el problema a saber cuál es la forma en que las Regiones pueden proceder a participar en la definición de la política exterior, restando así tensión a los posibles conflictos que pudieran surgir como consecuencia de protagonismos enfrentados por la defensa de los respectivos ámbitos de competencias.

Conviene recalcar —luego insistiremos sobre este punto— que de una fórmula participativa sólo pueden obtenerse beneficios, ya que, de un lado, además de atenuar los conflictos entre el Estado y las Regiones, se consigue que el aparato central obtenga informaciones precisas sobre las necesidades reales de las distintas Regiones, de manera que cuando el Estado exprese su criterio en Bruselas, pueda tener un cuadro completo de los intereses que debe defender.

Por otra parte, a efectos de su propia composición de lugar, tiene así el Estado cabal idea de cuáles son las Regiones que necesitan más ayuda estatal, y la forma de recomponer el equilibrio interno, a fin de que la igualdad entre las Regiones pueda tener más oportunidades de hacerse efectiva.

#### IV. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES. DE NUEVO EL EJEMPLO ITALIANO. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. ÓRGANOS DE COORDINACIÓN. LA AUTOCORDINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

¿Qué clase de participación ha de corresponder a las Regiones? Por de pronto es moneda común en Italia reconocer que la fórmula participativa es más un desideratum, una esperanza, que una realidad, ya que el Estado italiano no sólo no ha permitido profundizar en esta línea (salvo en el limitado aspecto de crear ciertos comités, por demás poco efectivos), sino que, además, mediante el discutible sistema de enviar circulares y notas informales, de dudoso valor jurídico, controla la totalidad de las actividades de las Regiones que directa o indirectamente tengan cierto ámbito internacional. (Sin perjuicio de esa novísima legislación antes citada y que esperamos que cambie definitivamente el panorama sobre este tema.)

Así, ocurre que incluso actividades meramente promocionales o de relieve (indirecto) internacional quedan totalmente controladas por el Estado italiano, lo que lleva a las Regiones a formas de entendimiento informal, enmascarado de muy curiosas maneras, con las Comunidades Europeas.

No hay siquiera posibilidad de que las Regiones —incluso cuando coinciden con la política del Estado— realicen sus promociones sin un severo control por el aparato central.

En resumen, tal como están las cosas, en la teoría al menos, en Italia la participación de las Regiones no deja de ser un deseo; todas sus actividades de relieve internacional están controladas por el Estado y aquellas de sus actividades que pueden proyectarse sobre el exterior están sujetas a estrechas fórmulas de control por parte de éste.

Una sociedad tan rica e imaginativa como la italiana, no se iba a contentar con lo dicho, y las consecuencias, como decíamos, han sido que las Regiones más potentes han aumentado su propio servicio exterior, camuflándolo de diversas maneras. Tienen sus propios observadores destacados en Bruselas y los contactos informales con ciertos funcionarios comunitarios son permanentes.

Esto lleva, sin solución de continuidad, a la distorsión del sistema y a que se entrecrucen informaciones contradictorias con poca o ninguna lealtad recíproca, y con el consecuente perjuicio, tanto para las Regiones como para el Estado, que con esta política de disensiones ofrece un punto flaco a los demás países miembros de la Comunidad. (Que esperemos que corrija la nueva legislación.)

Por ello, parece oportuno destacar que —tomando como ejemplo de lo que no se debe hacer lo que sucede en la vecina Península hasta la fecha y tomando como ejemplo el camino de rectificación que ha emprendido— si aseguramos la presencia de las Regiones en el proceso de toma de decisiones que a través del Estado van a incorporarse a la Comunidad Europea, este tipo de situación lesiva no podrá darse, ya que, de un lado, la misma presencia de las Regiones en los órganos estatales supone ya de por sí un mecanismo de salvaguardia de sus intereses. Y de otro lado, a efectos de una posible impugnación, siempre quedará constancia de cuál sea la actividad del Estado y de las demás Regiones, en cada punto o acuerdo concreto.

Ahora bien, aceptado que las Regiones deben hacer sentir su voz y que el Estado —so pena de inconstitucionalidad de su actuación— no puede utilizar su poder exterior sesgadamente contra una Región, hemos de estudiar en qué consiste, cómo se forma y cuáles son los límites de esa participación regional en la política externa.

Y ante todo debemos dejar sentadas dos cosas:

a) **Que el Estado en su conjunto es responsable de la aplicación del derecho comunitario.** Es decir, que, en caso de que se incumpla lo dispuesto en Bruselas, quien pasa a responder es el Estado en su totalidad, cualquiera que sea el orden interno de distribución de competencias, ya que de acuerdo con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, ningún Estado puede invocar disposiciones de Derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado.

b) **Donde hay responsabilidad hay competencia.** En caso de incumplimiento tienen que existir cláusulas que permitan al Estado hacer cumplir lo pactado en Bruselas, es decir, que llegado el caso, tienen que existir poderes de coacción estatal, incluso, si fuese necesario, permitiendo la sustitución de la Región incumplidora por el Estado.

Dicho esto, parece que no deben existir excesivos inconvenientes, en asegurar que la voz regional se haga sentir en la definición de la posición del Estado ante las Comunidades.

Pero para que produzca efectos, tal participación ha de quedar asegurada de una manera permanente, creando una conferencia mixta de representantes regionales y estatales, acompañados de los necesarios comités especializados para cada sector concreto. (Justamente en la línea marcada por la reciente legislación italiana a que antes nos hemos referido.)

Tal conferencia debe quedar, a mi juicio, integrada por todos los representantes regionales, incluso cuando el tema en concreto no afectare específicamente a una Región concreta, ya que en muchas ocasiones, las más importantes, la política de la Comunidad se forma mediante mecanismos compensatorios entre unos sectores y otros, y parece razonable evitar que la consecución de un objetivo concreto se haga a costa de los demás, evitando además de esta manera que haya interlocutores regionales privilegiados frente a otros, lo que aumentaría el desequilibrio regional.

Los acuerdos que se tomen tienen que conseguirse, en la medida de lo posible, mediante un consenso informal, ya que la aplicación del mecanismo de voto debe relegarse a un segundo plano, porque bastaría asegurarse la mayoría de un determinado color político, para que siempre quedasen algunas regiones en situación aislada, lo cual podría acarrear que dicha conferencia fuese inoperante.

De otro lado, parece también importante resaltar que el acuerdo al que se llegue tiene que ser lo suficientemente flexible como para que el Estado tenga un margen razonable de negociación en Bruselas. Es decir, no cabe configurar ese resultado como una especie de mandato imperativo al Estado, del cual éste no podría apartarse, pues esta manera de proceder llevaría al fracaso más absoluto, ya que es evidente que, en el proceso de toma de decisiones comunitarias, los Estados han de ceder en parte sus posiciones para obtener condiciones de los demás. Y esto es incomprensible con un mandato imperativo que preconfigure rígidamente la actitud del Estado.

Otro tema, quizás previo al anterior, y que tiene una notable importancia, es el referido a la auto coordinación de las distintas Comunidades Autónomas entre sí.

No se ha reparado bastante todavía en estos efectos de coordinación espontánea que no necesitan para nada de la convocatoria del Estado.

Quizás sean dos las causas explicativas del poco éxito que han tenido estas posibilidades de autoorganización de las Comunidades Autónomas entre sí.

De una parte, sucede que hasta ahora ha venido primando un concepto de autonomía que ha tenido como objetivo acentuar los rasgos diferenciales de cada Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, que algunas de estas Comunidades miran con recelo el hecho de que muchas otras Comunidades Autónomas están regidas por un partido político de ámbito nacional y que, como tal, suponen que adoptarán criterios centralistas que se traducirían en actitudes anti-autonomistas, o por mejor decir, en contra, quizás, de aquellas Comunidades que tienen un arraigado sentimiento nacionalista.

Es posible que ambos tipos de razones estén fundadas y que no sea discutible, que cuando se argumenta desde tales puntos de vista, haya que dar la razón, inicialmente al menos, a tales planteamientos.

Pero sería desacertada la persistencia en tales argumentaciones, que si tuvieron su razón de ser en un momento dado, pueden convertirse en un grave obstáculo para el adecuado funcionamiento del llamado genéricamente «Estado de las Autonomías». Aún más, puede que este tipo de actitudes acabe convirtiéndose en el mayor obstáculo para que las Comunidades Autónomas desplieguen el protagonismo que les corresponde en esta clase de Estados.

En resumen, entendemos que es necesario un gran movimiento de cooperación, entre las Comunidades Autónomas entre sí, y entre éstas y el Estado.

Sólo de esta manera puede augurarse un correcto funcionamiento del Estado Autonómico, lo que es absolutamente imprescindible para nuestro sistema jurídico.

## V. LA RECIENTE SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. PRIMEROS SÍNTOMAS DEL DEBER DE COLABORACIÓN

El Tribunal Constitucional se había referido incidentalmente en alguna ocasión al derecho de la Comunidad Económica Europea como criterio interpretativo del derecho interno.

Así, en su sentencia 71/82 de 30 de noviembre, sobre recurso de inconstitucionalidad contra la ley vasca que aprobaba su Estatuto del consumidor.

Pero la sentencia que motiva esta reflexión es la primera que de una manera frontal aborda el problema que supone para nuestro sistema autonómico el derecho comunitario.

En efecto, la sentencia 252/1988 de 20 de diciembre, recaída sobre determinados conflictos de competencia interpuestos por el Consejo Eje-

cutivo de la Generalidad de Cataluña, constituye un primer caso de análisis directo de esta problemática.

En resumida síntesis, los hechos son como siguen:

La Generalidad de Cataluña, planteó conflicto positivo de competencia contra escrito del Director General de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo, a su homólogo de la Generalidad por estimar que la afirmación que en dicho escrito se hace de que corresponde a la competencia exclusiva del Estado la inspección previa de las Empresas radicadas en Cataluña a efectos de obtener autorización para el intercambio de carnes frescas entre los países de la CEE.

Asimismo se plantearon conflictos de competencia contra los RD, 1754 y 1755 de 1986 y 1728/87, que se referían en todos los casos a la determinación de cuáles han de ser los servicios veterinarios competentes para llevar a cabo ciertas actuaciones sobre productos destinados a la exportación a otros países de la CEE.

De todo el largo y complicado *iter* procesal, interesante a otros efectos, destacaremos solamente aquellos aspectos que interesan al presente estudio, dejando para mejor ocasión el análisis de esta sentencia en todos los demás aspectos.

Destaquemos que la representación procesal de la Generalidad, hábilmente, hizo un planteamiento frontal del tema comunitario, sacando a la luz, de una vez, todos los temas en juego a que hemos aludido en los anteriores epígrafes de este trabajo. La pretensión era evidente: obligar al Tribunal Constitucional a plantearse, a su vez, este tema en su complitud, haciendo una declaración general sobre el significado que comporta la adhesión de España al orden jurídico comunitario.

Veremos que de manera igualmente hábil, el Tribunal Constitucional, a través de su ponente, el profesor Rubio Llorente, no se deja atrapar en la argumentación de la Generalidad y rechaza el planteamiento frontal de la cuestión. Con lo cual, como veremos a continuación, debemos señalar que nuestro Tribunal en realidad ha diferido el envite que necesariamente habrá de acabar aceptando.

No es el caso ahora de recordar los planteamientos generales que el propio Tribunal Constitucional ha venido haciendo sobre temas de derecho internacional.

A mi juicio, si bien existe ya una consolidada tendencia del Tribunal en materia de relaciones internacionales (así entre otras, sentencias 1/82, 26/82, 35/82, 44/82, 58/82, 125/84, 154/85, 1/86, etc.) tendencia ésta cuyo sentido proestatalista es indudable, las características propias del derecho comunitario hace que no resulte sin más directamente aplicable dicha línea jurisprudencial. No se trata con esta afirmación de señalar que no tengamos

que tener en cuenta lo que el Tribunal ha venido afirmando sobre el alcance de la cláusula de internacionalidad. Se trata simplemente de afirmar que cuando nos encontramos con el derecho comunitario, éste adquiere un tinte propio que no se puede desconocer. Y que hará que el Tribunal tenga en cuenta este carácter específico (que, a su vez, en alguna medida puede influenciar sobre la tendencia general del Tribunal en temas de derecho internacional).

Volvamos a la argumentación de la Generalidad.

Básicamente destaca que la competencia exclusiva del Estado en materia de política exterior ha de entenderse referida a la capacidad para concluir Tratados y dirigir la política exterior, asegurar la representación exterior del Estado, y asumir la responsabilidad internacional por las obligaciones contraídas.

Pero de esta competencia reservada al Estado, entiende la Generalidad de Cataluña, no se desprende que el Estado sea el único competente para adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a esos Tratados y/o resoluciones. La incorporación de España a las Comunidades Europeas no significa en modo alguno una alteración en el sistema de distribución de competencias.

Señala además la recurrente que un principio fundamental en el derecho comunitario es el de la autonomía institucional, en cuya virtud, es el derecho de cada Estado miembro el que determina los órganos competentes y los procedimientos para el desarrollo y la ejecución del Derecho comunitario.

La Abogacía del Estado, sitúa el conflicto, en lo esencial, fuera de las coordenadas del derecho comunitario. (Aunque introduce unas ponderadas consideraciones a propósito del mismo.)

Justamente, sobre ese camino indicado por la representación del Estado, andará la sentencia, si bien hace indicaciones de cómo debe desenvolverse a su juicio el sistema de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas con ocasión del derecho comunitario.

La sentencia, en su fundamento segundo, destaca que lo único que imponen las Directivas comunitarias es que sea la Administración central el único interlocutor válido frente a la CEE, pero que ello es una exigencia que puede ser satisfecha a través de muy distintas fórmulas.

Tras señalar que las Directivas de la CEE, en este caso, no dan solución a esta cuestión competencial, afirma el Tribunal que son las reglas internas de distribución de competencias 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.

Pero lo esencial se contiene al final del fundamento segundo, que merece la pena destacarlo especialmente.

Dice así: «... Reduciendo nuestras consideraciones a las competencias de ejecución, que son las únicas objeto de disputa en los presentes conflictos, tampoco cabe ignorar que, tanto la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE (adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los Organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias, es decir, del llamado Derecho derivado), como, de otra parte, el hecho de que sea la Administración Central del Estado (en razón, por ejemplo, de las cláusulas contenidas en los párrafos 10 y 16 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución), la competente para realizar actuaciones que, cuando no está presente esa conexión con el exterior, corresponden a la Administración Autonómica, *obligan a articular el ejercicio de las competencias propias del Estado y de la Comunidad Autónoma de modo tal que uno y otra, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos le atribuyen ni echen innecesarias cargas sobre los administrados. Como repetidamente hemos señalado, la interpretación de los preceptos constitucionales ha de hacerse de modo sistemático, esto es, teniendo siempre en cuenta el contenido íntegro de la Norma fundamental, y la de los preceptos estatutarios ha de hacerse siempre, como la del resto del ordenamiento jurídico, de conformidad con la Constitución. 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 pueda 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».*

El Tribunal, claramente, indica la necesidad de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas como único sistema de conseguir una articulación adecuada.

No somos, por ahora, excesivamente optimistas en cuanto a conseguir tales acuerdos.

Sin embargo, tenemos que insistir.

De lo que se trata es de que el nuevo poder exterior del Estado no se convierta en el ariete contra nuestras Autonomías. Y de que el factor integración, sea, en efecto, un factor de integración del Estado en su conjunto y no una simple potestad estatal sin control interno.

La búsqueda de un equilibrio entre el Estado y las Comunidades Autónomas a partir de la integración, ha de suponer recomponer nuestro complicado rompecabezas, sin que el dibujo se convierta, por recordar a Valle Inclán, en mero esperpento.

Sólo un gran movimiento de cooperación parece adecuado para resolver con ganancia para todos este nuevo reto que supone para nuestro ordenamiento el ingreso en la Comunidad Europea.

Y estamos convencidos que al final se impondrá, siendo precisamente el papel de la doctrina facilitar esa tarea.

### BIBLIOGRAFÍA

Respecto de Italia, sin perjuicio de tener en cuenta una enorme bibliografía anterior, hemos tomado los principales datos del reciente convenio «Istituzioni comunitarie e regioni», celebrado en Génova los días 18 y 19 de noviembre de 1988.

En España, con carácter general pueden consultarse, G. JAÚREGUI: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, S. MUÑOZ MACHADO: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, J. M. BAÑO LEÓN: *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, P. PÉREZ TREMPES: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*.

*Vid bibliografía allí citada.*

Últimamente sobre el tema, E. ANGULO: «El derecho comunitario europeo como criterio para la interpretación del derecho interno», *Ciss* n.º 12 y en el mismo número de la revista, F. DIEZ MORENO: «Repercusiones del ingreso de España en las Comunidades Europeas para las Comunidades Autónomas». También, S. MUÑOZ MACHADO: *El impacto de la adhesión a la Comunidad Europea sobre la Organización del Estado*, J. RODRÍGUEZ ZAPATA: *Las Comunidades Autónomas ante la Comunidad Económica Europea*. J. E. SORIANO: «El Efecto directo de las Directivas: posiciones iniciales de nuestra jurisprudencia», en *Noticias CEE*, n.º 52.