

MONTILLA MARTOS, José Antonio: *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005, 318 pp.

La más reciente monografía de José Antonio Montilla Martos pretende realizar «un acercamiento teórico a la intervención de las CCAA en el desarrollo normativo del Derecho de la Unión, con especial atención a sus óbices y contradicciones resultantes de las limitaciones advertidas en el marco jurídico-constitucional, para proponer las modificaciones normativas y hermenéuticas que perfeccionen esta interrelación de ordenamientos» (p. 31).

Estamos en presencia de un riguroso estudio que se centra en el examen de la insuficiente intervención de las CCAA en la fase descendente del Derecho comunitario, que es aquélla que se centra en el desarrollo y ejecución del Derecho de la Unión en el interior de los Estados miembros. Dicha fase, que el autor identifica, en el marco del Estado autonómico, con el concepto material de legislación al que se refiere el Tribunal Constitucional, se ha revelado imprescindible cuando las Instituciones comunitarias actúan a través de la emisión de directivas comunitarias, pero es también relevante cuando

lo hacen a través de reglamentos comunitarios.

La calidad de la obra reseñada no deja flancos abiertos a la crítica, puesto que al análisis doctrinal se suma un conjunto de propuestas que son producto de un evidente sentido común. La única discrepancia que este recensionista mantiene con la obra que ahora presenta es la referida a la aceptación acrítica de la idea, ciertamente extendida, de que el hecho de que la decisión política sea adoptada por unidades territoriales más cercanas al individuo constituye, por definición, un elemento de legitimación democrática. Hay que decir, en descargo del autor, que la idea de que la subsidiariedad (política) es hoy un fenómeno en clara expansión en todas partes, y que son pocas las voces que se han permitido cuestionar su acierto. Hay que decir, igualmente, que el examen crítico de esa idea (actual *mito* del Derecho constitucional) exigiría abordar un estudio tan ambicioso que sería imposible afrontarlo en una monografía como la presente, porque es clara su conexión

con cuestiones tan complejas como son la democracia, el principio de igualdad o el alcance del interés general, por citar solamente las más evidentes.

Acaso por tal motivo, José Antonio Montilla Martos se haya decidido a partir, en su estudio, de extendida idea del constitucionalismo de distintos niveles, que alude a la existencia de diversos ordenamientos que se interrelacionan y que sitúan, en un lugar privilegiado, la cooperación normativa. Como ya se ha avanzado, la directiva comunitaria es el acto comunitario que mejor expresa dicha cooperación normativa entre la Unión Europea, que la dicta, y los Estados, que la transponen. El autor cuestiona, ya en el primer capítulo de su trabajo, la ceguera federal que ha caracterizado a la Unión Europea en un primer momento y que se ha ido superando de forma gradual. Los avances dados en el AUE y en TUE son valorados positivamente, ya que se inscriben en la ya citada tesis de la descentralización política como fuente de legitimidad a partir de su cercanía a los problemas inmediatos de los ciudadanos. A juicio de José Antonio Montilla Martos, la regionalización se ha convertido así en un principio estructural naciente del Derecho europeo, superando la óptica puramente interna, y sirviendo de referente para la legitimación política y democrática de la integración Europa y favoreciendo la legitimidad democrática, lo que permite la impulsión de normas europeas que garanticen la participación de las regiones en la fase descendente del Derecho comunitario. Lógico reflejo de todo lo señalado es que el principio de subsidiariedad ya no opera solamente entre la Unión y los Estados, sino también en el interior de estos, matizándose, así, el alcance del viejo principio (estatal) de autonomía institucional y procedimental que, se mire como se mire, ha perdido su carácter absoluto. Cuestión distinta es que, como el autor hace notar, no existan hoy mecanismos jurídicos idóneos en el plano europeo (esto es, una

vía judicial) que aseguren la implicación efectiva de los entes políticos territoriales subestatales en el desarrollo del Derecho de la UE, por más que se hayan desarrollado los políticos (a través de las consultas realizadas por la Comisión y la intervención regional en las fichas de la subsidiariedad).

Aunque ya se han mostrado, en líneas anteriores, ciertas reservas a esta extendida idea de que la descentralización política de corte territorial favorezca, *per se*, la legitimidad democrática, lo cierto e indudable es que en nuestro ordenamiento constitucional el poder político del Estado no se ejerce solamente a través de sus órganos centrales, sino también de los autonómicos. El segundo capítulo del libro reseñado se centra en el examen del marco jurídico-constitucional de la intervención de las CCAA en el desarrollo normativo del Derecho de la UE. El autor recuerda que la articulación normativa de tales poderes se canaliza, como es obvio, a través del reparto competencial interno (contenido en las normas que integran el bloque de constitucionalidad), reparto que no se ve afectado porque nuestro Estado se haya incorporado en las Comunidades Europeas (*principio de no alteración del reparto competencial*, principio que no se ve cuestionado ni por el art. 149.1.3 CE ni por el art. 93 CE). Tal dato no ha evitado que, aunque en ocasiones el Tribunal Constitucional haya señalado que una norma de la UE no puede formar parte del bloque interno de constitucionalidad (*teoría de la separación*), haya valorado en ocasiones su relevancia constitucional. Mientras que un buen ejemplo de esta afirmación puede encontrarse en la STC 58/2004, un marco teórico de esta cuestión puede concretarse en la distinción entre primacía y supremacía contenida en la DTC 1/2004.

Pero, ¿cómo se articula el modelo de participación autonómica en el desarrollo normativo del Derecho de la UE? José Antonio Montilla Martos nos recuerda que

los mecanismos existentes (la CARCE y las Conferencias Sectoriales) y los Acuerdos adoptados en su seno (Acuerdo político de 1994 y Acuerdo de Participación Interna, también de 1994, respectivamente) no han funcionado como debieran. Aunque en las Conferencias Sectoriales se pueden adoptar Acuerdos voluntarios de diversa índole, el autor es firme partidario de que se impulsen los convenios de colaboración (que tienen valor jurídico —entre las partes— pero no valor normativo). Aunque tales instrumentos no existen en nuestro país, el autor considera que su presencia sería muy deseable, y que incluso podría dotárseles de valor normativo si fueran autorizados por el Senado. Esta medida suplementaria serviría, además, para que las minorías parlamentarias pudieran intervenir en un proceso que, hoy por hoy, presenta naturaleza intergubernamental.

En la práctica es evidente que el Estado central asume un claro protagonismo en la incorporación del Derecho comunitario al Derecho interno, amparándose en los títulos horizontales que le habilitan para determinar las bases y la coordinación y la atribución a órganos estatales de la garantía del cumplimiento de las obligaciones europeas (materia examinada en el Capítulo III).

Es, así, excepcional que el poder autonómico incorpore al Derecho interno una norma europea. Cuando dicha actuación autonómica de incorporación se produce es además habitual que se opte, habitualmente, por la emisión reglamentos administrativos (por la necesidad de que la incorporación se produzca en un plazo determinado, por el carácter técnico del proceso y por la estructura detallada que apenas deja margen de actuación a las autoridades internas). En este punto el autor sugiere una mayor implicación, en estas materias, de las Asambleas Legislativas de las CCAA, apuntando la utilidad que puede mostrar, en estas ocasiones el decreto legislativo.

Volviendo al examen de la fuerza expansiva de los títulos horizontales del Estado, entiende el profesor Montilla que la misma se sustenta en el tenor literal del referido a la «ordenación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE) y en que el ordenamiento europeo no ofrezca una delimitación de carácter estrictamente objetivo de competencias, que pueda fácilmente ser trasladada o extrapolada al ámbito interno. Sin embargo, el autor recuerda como el Tribunal Constitucional ha ido matizando y restringiendo el alcance efectivo de tales títulos horizontales (pueden consultarse las STC 76/1991, en relación con el art. 149.1.3 CE, y las SSTC 306/2000, 45/2001 y 95/2001, en relación con el art. 149.1.13 CE) y concluye que, a su juicio, debiera evitarse la configuración de un modelo concurrencial en la incorporación normativa del Derecho comunitario que limite las competencias autonómicas, estimando más conveniente el mantenimiento de la condición originaria de las respectivas competencias y su ejercicio en un marco de colaboración. Si se comparten estas ideas, se entenderá que las CCAA puedan incorporar el Derecho comunitario cuando el Estado central carezca de título competencial que le favorezca (ya que, en tal caso, el constituyente ha considerado que en esa materia no era preciso un mínimo contenido uniforme). También deberá actuar la Comunidad Autónoma cuando se produzca un solapamiento de normas europeas con lo básico estatal, puesto que, si bien es cierto que el legislador estatal no pierde en ese caso la capacidad normativa para dictar las bases, en la práctica se reduce mucho su ámbito material de decisión.

En todo caso, se advierten algunos problemas que caracterizan, en nuestro país, la articulación normativa bases-desarrollo. Hacemos referencia a la exclusión de las garantías formales en el proceso de producción y el detallismo de las bases que limita la capacidad normativa autonómica. En relación con la primera

cuestión apuntada, Jose Antonio Montilla Martos defiende la necesaria implicación del Parlamento en la aplicación interna de las normas europeas, debiendo producirse una mejora técnica a la hora de legislar lo básico que redunde en una mayor garantía del principio de seguridad jurídica. En lo que atañe al excesivo detallismo de lo básico por parte del Estado central (que presenta efectos perniciosos, como pueden ser que las CCAA opten por la inactividad o la técnica de la mera reproducción de aquéllas o por plantear conflictos competenciales), el autor defiende la conveniencia de que el Estado se limite a dictar el mínimo normativo común, de corte principialista, y no una regulación exhaustiva, para respetar así la facultad autonómica de complemento normativo. En todo caso, dado que aquí la concurrencia es inevitable, por responder a un designio constitucional, es imprescindible la búsqueda de mecanismos de colaboración.

José Antonio Montilla Martos hace notar, por otra parte, que nuestra Constitución no ha previsto la existencia de una función estatal de coordinación que pudiera ser aplicada a proceso interno de incorporación normativa del Derecho de la Unión Europea. Si bien es cierto que podría defenderse que dicha función se encuentra contemplada en los arts. 149.1.3 y 97 CE, el autor descarta tal posibilidad con sólidos argumentos. Mientras que del primer precepto constitucional citado deriva un poder de vigilancia que no altera el reparto competencial, el segundo establece una facultad al Gobierno de la Nación de instar la coordinación política cuando fuera precisa en la proyección exterior del Estado. Ahora bien, tal facultad estatal de intervención se ve limitada sectorialmente y no permite que el Estado central vacíe de contenido las competencias autonómicas.

Tampoco se muestra útil, en esta dirección, el art. 93 CE, precepto que, si bien asigna a órganos estatales la función de garantía del cumplimiento (autonómi-

co) del Derecho de la UE (cuestión que constituye el principal objeto del capítulo IV de la obra reseñada), no conlleva ni la asunción de facultades específicas ante un supuesto de incumplimiento autonómico ni consiente alterar el reparto competencial interno.

Podría pensarse que la solución se encuentra en la facultad estatal de alta inspección, a la que se alude en diversas disposiciones constitucionales, como son los arts. 149.1.3, 150.3 y 155 CE. La aplicación del art. 149.1.3 CE puede ser el presupuesto de una actuación jurisdiccional, de una colaboración interinstitucional o de una actuación coercitiva por los cauces constitucionalmente previstos. El art. 150.3 CE hace referencia, por su parte, a la armonización legislativa. En fin, el art. 155 CE guarda relación con el principio de coerción. Pero ninguno de estos tres preceptos es útil al fin perseguido en la presente investigación porque, como acertadamente razona José Antonio Montilla Martos, ninguno supera el requisito de la adecuación al fin que se pretende. En efecto, ni el art. 149.1.3 ni el 150.3 ni el 155, todos ellos de la Constitución, prevé una actuación por parte del Estado central que pueda cubrir esa función garantista de la que hablamos.

Podría argumentarse, finalmente, que la garantía del cumplimiento autonómico se encuentra en el principio de supletoriedad, pero es claro que tal y como ha sido entendido dicho principio por parte del Tribunal Constitucional (en las SSTC 118/1996 y 61/1997, que superan la visión contenida en la STC 79/1992), es imposible optar por tal posibilidad. Y es que, como el alto Tribunal ha establecido, el Estado no puede regular materias que pertenecen a títulos competenciales autonómicos.

La conclusión a la que el autor llega, tras este detenido examen, es que no existen mecanismos eficaces que permitan al Estado central hacer frente a los eventuales incumplimientos autonómi-

cos que traigan causa de una defectuosa o nula actuación autonómica en la función descendente del Derecho comunitario.

La perspectiva no mejora sustancialmente si se examina el problema desde la óptica de los particulares que se ven perjudicados porque las Comunidades Autónomas en las que viven no complementan, como deben, el Derecho comunitario. Es verdad que si la norma europea no (correctamente) transpuesta es una directiva pueden invocar su efecto directo vertical, ajustándose para ello a los requisitos diseñados por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Pero no hay que engañarse, en tal caso no se consigue el cumplimiento de la norma europea, sino poner de manifiesto dicho incumplimiento autonómico (estatal) y, en su caso, que se le imponga a la Administración infractora una sanción económica, pudiendo obtenerse, en el mejor de los casos, que quede expedita una acción indemnizatoria por los daños causados.

Es obvio, a la vista de las consideraciones realizadas por José Antonio Montilla Martos, que la garantía del cumplimiento autonómico no está bien articulada en nuestro ordenamiento. Tales carencias se muestran tanto en la Constitución española, que no prevé una facultad estatal específica en la materia, como en el comportamiento desarrollado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que se limita a constatar y sancionar el incumplimiento estatal.

A la vista de este balance, nada optimista, José Antonio Montilla Martos propone introducir principios concretos en el art. 93 CE que permitan atener a la interrelación de los ordenamientos europeo, estatal y autonómico. Así, por ejemplo, podría considerarse la posibilidad de que el Estado central dicte normas sustitutivas para garantizar el cumplimiento autonómico de las obligaciones europeas. Dicha intervención estatal, que no puede con-

fundirse con la supletoriedad, ya que permite una actuación del Estado central sobre competencias que ya han sido transferidas (en sentido lato) a las Comunidades Autónomas, debería rodearse, siempre a juicio del autor, de estrictas garantías. La primera de ellas (auténtico presupuesto, en mi opinión) es que exista una obligación autonómica de desarrollo normativo. La segunda exigencia es que un órgano de carácter jurisdiccional constate el incumplimiento autonómico. La tercera exigencia (que alude más bien a la naturaleza del poder estatal sustitutorio) es que dicha norma estatal tenga carácter transitorio hasta que la CCAA actúe, si así lo decide, en ejercicio de sus facultades competenciales.

Esta propuesta, como todas las contenidas en el libro de José Antonio Montilla Martos, referidas por ejemplo a la mayor implicación de los Parlamentos regionales o del Senado, encierra un evidente interés práctico y constituye un obligado punto de partida para realizar una seria reflexión sobre los mecanismos prácticos que podrían paliar o, cuando menos, mitigar las insuficiencias que se han descrito en líneas anteriores. La vía sugerida por el profesor Montilla exigiría, a juicio del autor de estas líneas, articular de forma cuidadosa cuál es el órgano judicial que debe pronunciarse y establecer un mecanismo procesal lo suficientemente ágil que permita que el poder estatal de sustitución no se ejerza cuando ya se ha producido el incumplimiento de las obligaciones que dimanar de nuestra integración en la Unión Europea.

Siguiendo estas pautas, se obtendrá, en opinión del autor, un modelo más depurado de desarrollo normativo del Derecho de la UE en el Estado autonómico. En la forma, porque su reconocimiento legislativo y constitucional es garantía de seguridad jurídica. En el contenido porque, además de respetar el reparto competencial existente, mejora la adecuación del ordenamiento constitucional teórico

con la praxis referida a la incorporación del Derecho comunitario en el Derecho interno.

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA  
*Profesor Titular de Derecho  
Constitucional  
Universidad de Valladolid*

ABSTRACT. *The book by José Antonio Montilla Martos looks critically at the insufficient part played by the Autonomous Communities in the*

*descending phase of the European Community Law, which is based in a model (of which an important part are the Conferences of each Sector) that shows, in the author's opinion, evident faults (it is inefficient and does not foresee the existence of a State function that could prevent the possible lack of compliance by the Autonomous Communities), faults that could be reduced if some of the suggestive proposals that are made in Montilla's work were taken into account.*