

LA INCIDENCIA DE LA INTEGRACION SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Por ISMAEL OLIVARES MARTINEZ

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: I.1. Aproximación al problema. I.2. Delimitación del campo de trabajo. I.3. La determinación del modelo de interacción de las competencias respectivas de los tres ámbitos institucionales: comunitario, estatal y regional.—II. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: II.1. Los principios constitucionales de la organización territorial del Estado. II.2. El sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.—III. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO: III.1. El sistema comunitario de atribución de competencias. III.2. Las competencias específicas. III.3. Las competencias subsidiarias. III.4. Las competencias implícitas. III.5. Las relaciones entre las competencias comunitarias y las competencias estatales.—IV. INCIDENCIA DE LA INTEGRACIÓN SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: IV.1. Intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de adhesión. IV.2. La transferencia de competencias autonómicas a las Instituciones Comunitarias. IV.3. La participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación y desarrollo del Derecho Comunitario. IV.4. El problema de la garantía del Estado sobre el cumplimiento por las Comunidades Autónomas del derecho comunitario.—V. RECAPITULACIÓN.

I. Introducción

1. *Aproximación al problema*

La inmediatez de la conclusión de los trabajos de la Conferencia Negociadora para la Adhesión de España a las Comunidades Europeas plantea, con más intensidad cada vez, la necesidad de abordar el análisis de la incidencia que la adhesión va a tener para España, en todos los órdenes y la conveniencia de esclarecer con la mayor nitidez posible el escenario en que se van a desenvolver en un próximo futuro las instituciones sociales, los agentes económicos, los poderes políticos o, simplemente, los ciudadanos.

En este ámbito de preocupaciones destaca, por la generalidad con que afecta al cuerpo social, la incertidumbre sobre cuál habrá de ser el impacto que nuestra integración (1) en la Europa Comunitaria va a tener sobre el, aún no concluido, proceso de descentralización política, operado como consecuencia de la reorganización territorial del Estado que integra la Constitución de 1978. La novedad de nuestro sistema autonómico, las tensiones que implica como auténtica redistribución territorial de los núcleos de poder y la controversia que su instrumentación suscita en las instituciones políticas y la opinión pública, son factores que lo convierten en un elemento de comprobación y contraste de la incidencia que para nosotros puede tener la integración de las Comunidades Europeas. Parece lógico admitir que cualquier cambio en el orden de distribución de las competencias en que se materializan la pluralidad de poderes e intereses que conforma una sociedad compleja, despierte expectativas de reajuste en algunos de los centros en que se polarizan los referidos poderes, sobre todo cuando, como sucede en este caso, la estructura de reparto de competencias está suficientemente determinada en sus principios operativos, pero sin incluir en lo que se refiere a su aplicación concreta ni en cuanto a sus posibilidades de desarrollo normativo en las distintas materias que conforman la actuación política y administrativa. Y es que sucede que han venido a coincidir en el tiempo procesos políticos e institucionales de la mayor importancia: la maduración del proceso de descentralización política, en el marco de la restauración democrática, y la adhesión a las Comunidades Europeas como resultado de la progresiva aproximación económica y política de nuestra sociedad a lo que constituye por razones de toda índole nuestro área natural de integración.

La expectación suscitada por la superposición de los dos fenómenos a que nos referimos plantea de forma intuitiva una pregunta que constituye el marco general en el que, en principio, se ha de desenvolver este artículo y que sucintamente puede ser reducida a los siguientes términos: ¿Estamos ante dos procesos complementarios, independientes o contradictorios? Es decir, se presenta la incertidumbre de si la integración en un ámbito económico y jurídico superior puede suponer un reforzamiento o un retroceso desde la perspectiva del proceso de descentralización política in-

(1) El término integración se utiliza en su concepción compleja, es decir tanto por lo que se refiere al concepto acuñado por Tinbergen de integración negativa que concierne a los aspectos de este que implican la supresión de discriminaciones exigidas por el proceso de liberación del comercio como por lo que se refiere a la integración positiva en cuanto creación de los instrumentos e instituciones precisas para hacer posible el funcionamiento del mercado común y la promoción de políticas que tengan por objetivo la unión económica.

terna, y, con mayor concreción, si la recepción del ordenamiento jurídico comunitario originará, o no, disfunciones en el sistema de atribución y ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

En la literatura especializada existen aproximaciones teóricas al problema desde distintos puntos de vista doctrinales que han analizado con detenimiento la mayor parte de los aspectos que se incluyen en este trabajo. No obstante, se ha considerado que no sería ocioso intentar ofrecer a quienes, por actuar en sectores económicos sujetos a regulaciones de titularidad compartida, y a quienes, desde los distintos niveles de las Administraciones públicas, han de hacer operativas las soluciones de problemas concretos en el ámbito de las materias afectadas por la transferencia de competencias, un marco de referencia general y una reflexión sobre los riesgos y dificultades que entraña la delimitación de las esferas de competencia a la que habrán de ajustarse sus actuaciones.

Consecuentemente con el aludido objetivo se ha intentado tratar de dar un repaso a los principales problemas en presencia ya que, dada la complejidad con que funcionan los sistemas de atribución de competencias comunitario y autonómico, resulta muy conveniente clarificar al máximo las dificultades de interpretación del modelo resultante de la discusión de los principales supuestos que pueden presentarse en la práctica.

2. *La delimitación del campo de trabajo*

Se planteaban de partida dos opciones a la hora de delimitar la extensión del objeto de estas notas sobre la interrelación del fenómeno autonómico regional especial y el fenómeno de la aproximación a las Comunidades Europeas. Podría compararse el proceso autonómico en su conjunto respecto al proceso de integración europea, entendido como la generalización de la aplicación de la lógica económica derivada de los nuevos conceptos sobre la dimensión de los mercados, la asignación y movilidad de los recursos en escalas superiores y el juego de las fuerzas económicas a nivel europeo (1 bis), (todo ello bajo el horizonte de una inevitable aproximación política de signo acaso irreversible); desde otra perspectiva, menos ambiciosa pero más comprometida con los problemas cotidianos, se imponía el desglose del análisis de la incidencia del acto mismo de adhesión sobre las Comunidades Autónomas (sin olvidar la cuestión de la par-

(1 bis) P. ROBSON: *The economics of International Integration*. Studies in economics George Allen & Unwin. London 1980.

ticipación de éstas en las negociaciones y adaptaciones necesarias para concluir dicho acto) de la consideración del impacto posterior a la adhesión en el ámbito operativo de las instituciones autonómicas, como consecuencia de la recepción del ordenamiento jurídico comunitario.

De las dos opciones se ha elegido la segunda por razones estrictamente operativas, aunque interesa aclarar que gran parte de los interrogantes presentados a lo largo de la discusión de los distintos problemas competenciales, no pueden ser resueltos sin acudir a los criterios teleológicos que dan sentido a la existencia misma de las Comunidades Europeas, y que, por ser más abstractos, no dejan de ser, en ocasiones, los elementos decisivos a la hora de dilucidar algunas cuestiones controvertidas. En este sentido, no puede dejar de tenerse en cuenta que, en todo caso, las técnicas de delineación de contornos competenciales entre los distintos niveles institucionales que resultaran afectados por la adhesión, no son más que recursos instrumentales destinados a alcanzar la consecución de unos objetivos comunitarios a los que España se incorporará en el ejercicio de su voluntad soberana, como resultado de un anhelo colectivo que ha gozado de uno de los niveles de consenso social más elevado entre los temas de interés público. Y conviene recordar igualmente que esos objetivos, a los que se hará en adelante cumplida referencia, son atinentes a unas ideas-fuerza en las que, implícitamente, está inscrito un propósito de unión política y, explícitamente, como vía de aproximación del anterior, el objetivo de crear en Europa Occidental un espacio económico unificado mediante la realización, superada ya la fase de unión aduanera, de la unión económica y monetaria. Todo ello implica, a su vez, la unificación de economías fraccionadas a través de la aproximación de las políticas económicas, es decir: la homogeneización del marco normativo e institucional en el que se desenvuelven los agentes económicos. Estamos pues ante el nada inocente contraste de dos ideas de distinta significación que podría ser resumido en la siguiente proposición subyacente a las primeras preguntas que nos formulábamos al comienzo de este escrito: ¿Integración *versus* descentralización? (2).

No son escasas las muestras de preocupación manifestadas sobre la posible contradicción entre ambos términos, pues, como algunos obser-

(2) Tanto en el título como en el texto de este trabajo se ha utilizado el concepto de integración preferentemente al de adhesión a las Comunidades Europeas. La razón estriba en que, desde el punto de vista de la incidencia sobre las Comunidades Autónomas, interesa observar que el impacto no se producirá solamente en el momento de la firma del Acta de Adhesión, sino que en realidad a partir de ese momento quedará abierto un proceso de transformaciones económicas y jurídicas cuyo alcance final es difícil de determinar.

van, «mientras a nivel supranacional europeo los pasos se dirigen a la creación de un espacio económico unificado en la Europa comunitaria, donde personas, bienes, servicios y capitales circulen libremente y concurren en un auténtico Mercado Común, sin fronteras aduaneras, fiscales, monetarias, ni de ningún tipo, a nivel interno se corre el riesgo contrario de que ni siquiera el Estado constituye un espacio económico unificado que tenga garantizado su equilibrio interno gracias a la movilidad de los factores de producción y a la libre transferencia de capitales, produciéndose un fraccionamiento de la economía nacional» (3).

Claro es que quizás convendría matizar los términos de la contradicción reduciéndolos a proposiciones concretas y no a los dos procesos en su conjunto y, en todo caso, deslindar los problemas suscitados por el juego de las instituciones en sus propios límites constitucionales de las afirmaciones políticas de carácter programático o de los actos y disposiciones que contengan desviaciones del orden competencial legitimado establecido; para su corrección existen mecanismos jurisdiccionales suficientemente eficaces. Tendríamos que preguntarnos entonces si lo que es contradictorio con el proceso de integración europea no es la transferencia de competencias del Estado a los órganos Autonómicos, sino el contenido de las políticas económicas específicas que éstas pueden articular.

Pero la respuesta a estos interrogantes tiene condicionantes e implicaciones de índole política, económica e ideológica que escapan al objetivo de este artículo y que nos han obligado a hacer una acotación más estricta del campo en que se plantea el problema. El siguiente paso ha consistido en concretar éste a la incidencia de la adhesión sobre las instituciones que conforman el Estado autonómico, con lo que nos situamos ante unos contornos más objetivos del problema. Sin embargo, esta reducción no era suficiente por razón de un problema metodológico consistente en la exigencia de aplicar criterios y técnicas instrumentales heterogéneas, pues habrían de referirse, de una parte, al marco jurídico en que las referidas instituciones se desenvuelven, y, por otra, a los aspectos funcionales de las mismas que, por su naturaleza, son cambiantes en función de los programas políticos desarrollados por las distintas opciones de representación democrática de la naturaleza dispositiva de los poderes que pueden ejercer en los diferentes ámbitos materiales y de los propios mecanismos de ajuste que la expectativa del proceso de adhesión generen en cada Co-

(3) E. RUILOBA SANTANA: *La cuestión ante el ingreso de España en la CEE*. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La distribución de competencias territoriales en el Derecho Comparado*.

munidad autónoma. Se restringe así el problema a la determinación de la funcionalidad del sistema autonómico en su conjunto, referido al marco de actuación potencial de las instituciones y haciendo abstracción de cualquier contenido programático o descriptivo de la evolución del fenómeno.

Este objetivo presenta una serie de dificultades que se han intentado resolver a lo largo del artículo, puesto que la naturaleza del orden jurídico Comunitario y la estructura de su integración en nuestro ordenamiento interno plantea una serie de indeterminaciones derivadas fundamentalmente de que los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no configuran un marco cerrado de relaciones jurídicas sino que tienen la virtualidad de ser una estructura abierta, capaz de imponer nuevos objetivos y ampliar el campo de existencia de sus regulaciones, con evidente incidencia sobre nuestro sistema interno. En otros términos, es preciso considerar el ordenamiento Comunitario como un sistema dinámico, cuya extensión no resulta definible con certeza, facultado además para modificar, dentro de ciertos límites, las normas de relación con el ordenamiento estatal. Por otra parte, esta incertidumbre se proyecta igualmente sobre el ámbito material y funcional en que se concreta la capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la aplicación de los mecanismos de extensión de competencias previstos en la Constitución y de las propias alteraciones que ocasionará el proceso de recepción del derecho comunitario, en el momento de la adhesión, y en su evolución futura.

3. *La determinación del modelo de interacción de las competencias respectivas de los tres ámbitos institucionales: comunitario, estatal y regional*

Cañido sobre el tema, el propósito de este trabajo se ha concretado en la aproximación a un modelo explicativo de las relaciones entre competencias comunitarias, estatales y autonómicas, en el que quedan reflejados el cuadro de principios que orientan la utilización de dichas competencias, los límites con que pueden ser empleados y la posición relativa que ocupan los distintos centros de poder respecto a las funciones legislativas y ejecutivas aplicables a las distintas materias.

Para lograrlo se han descrito sucintamente los sistemas competenciales a integrar, con especial referencia a las particularidades específicas que los definen, pero sin entrar en el contenido mismo de las competencias en cada sector de actividad. Este estudio sectorial de la incidencia de la inte-

gración sobre las competencias autonómicas requiere un análisis detallado del voluminoso derecho derivado comunitario y una proyección de los potenciales desarrollos normativos de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, lo que desborda ampliamente las posibilidades y pretensiones de este trabajo. En este punto hay que tener en cuenta que ni siquiera es fácil prever a medio plazo las áreas materiales donde pueden producirse conflictos entre las competencias autonómicas y las regulaciones comunitarias, pues la incidencia económica de la adhesión dependerá también, en definitiva, de la capacidad de adaptación de las propias Comunidades Autónomas (4).

En todo caso la clarificación del marco general en que se ha de producir el proceso de ajuste a la nueva situación que resulte de la adhesión será útil a la hora de desarrollar el referido análisis sectorial y regional de la misma.

Finalmente, queda por advertir que una de las dificultades mayores para la determinación de un modelo explicativo del impacto de la adhesión es la constituida por el hecho de que ninguno de los dos sistemas de competencias examinados son sistemas cerrados, sino que son modificables en cuanto a su composición interna (posibilidad de delegaciones de nuevas competencias del Estado a las Comunidades Autónomas y vigencia del principio dispositivo en la asunción de competencias por éstas y, del lado de las Comunidades Europeas, la extensión de las competencias de las instituciones comunitarias, más allá del principio de las competencias de atribución inscrito en los tratados constitutivos) y ciertamente en cuanto a la estructura de sus relaciones mutuas por estar regidas éstas por un «tratado marco» que crea una realidad supranacional, mucho más intensa, rica y abierta que cualquiera de las relaciones internacionales convencionales.

II. El sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Antes de entrar en el problema de la determinación de las consecuencias que la integración en las Comunidades Europeas va a tener sobre el régimen de funcionamiento de nuestras Comunidades Autónomas, con-

(4) F. GRANELL: *El impacto de la integración en las Comunidades Europeas sobre las rentas regionales españolas*. Información Comercial Española. Marzo 1981.

viene recordar algunas de las notas que caracterizan nuestro sistema constitucional de reparto de competencias con la finalidad de aislar los elementos que pueden servirnos de referencia para realizar una comparación con el sistema que rige en el ámbito europeo (5).

1. *Los principios constitucionales de la organización territorial del Estado*

La primera observación que puede realizarse es que el bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución misma y los Estatutos de Autonomía está articulado sobre la aplicación de dos principios fundamentales que informan la estructura jurídica y política del Estado: los principios de unidad y autonomía. Son los dos puntos de apoyo desde donde se proyectan las fuerzas de descentralización e integración en los que se basa el equilibrio institucional que caracteriza la idea del Estado Autonómico. (Véase cuadro 1.)

Ambos principios, junto a otros que de menor relevancia para el objetivo de estas líneas, son de la máxima importancia aunque no responden a una configuración simétrica ya que la idea de equilibrio que se desprende de la literalidad del artículo 2.º de la Constitución, al fundar la misma sobre la unidad de la nación y reconocer y garantizar el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y su mutua solidaridad, se refiere a la funcionalidad de los referidos principios y no a la posición relativa que ocupan en la estructura constitucional. En efecto, el principio de unidad tiene la significación de servir de fundamento a la propia Constitución, y, en relación con el principio de autonomía actúa como presupuesto necesario de su existencia y, simultáneamente, como límite a su aplicación. Desde un punto de vista más concreto, sirve para justificar la atribución de competencias específicas al Estado ya que al vincular el ejercicio del principio de autonomía a los intereses respectivos (art. 137 C.E.), reserva implícitamente al Estado la defensa de los intereses generales. Puede añadirse además que la virtualidad del principio de unidad está completamente constitucionalizada y su aplicación no precisa de mediati-

(5) Este capítulo contiene únicamente una somera descripción de los aspectos básicos del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, dado su carácter meramente instrumental, se ha evitado formular apreciaciones críticas de ningún tipo. Por la misma razón no se han incluido notas con referencias doctrinales o de autoridad considerándose únicamente oportuno al respecto hacer una revisión general a la obra de S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas 1982, que por su sistemática y generalidad ha servido de referencia para confeccionar los cuadros que se adjuntan al texto del capítulo y muy bien puede servir para aclarar o ampliar cuantos aspectos del problema hayan quedado insuficientemente tratados.

zación legal para operar como criterio determinante sobre todo el ordenamiento.

Por su parte, el principio de autonomía aparece en el artículo 2.º de la Constitución como el objeto de un reconocimiento expresamente garantizado y aunque su contenido no está estrictamente precisado, se configura como un principio de concepción amplia y compleja, pues se refiere a distintos entes con distintas graduaciones de intensidad. En este caso sí existe una mediatización en su aplicación pues es siempre la Ley, en el marco del ordenamiento, la que concreta el alcance del interés propio al que se circunscribe en cada ámbito material. Las entidades territoriales que detentan el derecho de autonomía están dotadas de poderes limitados y subordinados a los del Estado como resultado de la aplicación de los principios de unidad y de supremacía. No obstante, da lugar a un amplio margen de actuación para la gestión de los propios intereses de las Comunidades organizadas sobre este principio, gestión que se lleva a cabo a través de competencias legislativas, reglamentarias y directamente ejecutivas. Estas competencias se pueden ejercer sobre ámbitos materiales asumidos en virtud del principio dispositivo por el que las Comunidades, a través de sus Estatutos de Autonomía, pueden asumir libre y voluntariamente las competencias que estimen convenientes de entre las disponibles a estos efectos en las listas de los artículos 148 y 149 de la Constitución. En todo caso queda garantizado un contenido autonómico mínimo (órganos legislativos y ejecutivos propios artículo 152), lo que no impide que el sistema en su conjunto ofrezca las características de diversidad en los contenidos materiales e intensidad del autogobierno y de progresividad a través de mecanismos de revisión estatutaria y de técnicas de delegación y transferencia de competencias del Estado. Sin embargo, la diversidad no implica una desigualdad en cuanto a los límites que se pueden conseguir (art. 148.2) ni en cuanto a la generalidad o inexistencia de exclusiones en el acceso a los distintos niveles de autogobierno.

El tercer principio que figura en el artículo 2.º es el principio de solidaridad que opera en el sistema como un principio de relación o de nexo entre los distintos intereses autonómicos y los intereses generales asegurando su compatibilidad. Es en realidad un corolario del principio de autonomía que se concreta en algunas ocasiones como un objetivo a conseguir (arts. 131.1 y 138.1 de la Constitución, en los que aparece la corrección de las desigualdades regionales vinculada a una actividad de planificación) y, en otros, como la justificación de alguna atribución de po-

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES SOBRE LOS QUE SE FUNDAMENTA

SIGNIFICACION CONSTITUCIONAL

UNIDAD

Sirve de fundamento a la Constitución (art. 2. C.E.).

Condición necesaria para la existencia de la autonomía. El art. 147.1 C.E. reconoce e integra los Estatutos de Autonomía en la Constitución.

Límite del principio de autonomía:

- Las reglas limitativas de los arts. 137-139 C.E., más allá de su propia significación, son consecuencia del principio de la Unidad. (Interés respectivo, igualdad, libertad de circulación.)
- La virtualidad de estas reglas está siempre constitucionalizada.

Efecto habilitante de poderes y atribuciones en favor del Estado:

- Art. 137 C.E. reconoce la autonomía de los entes territoriales para la gestión de sus propios intereses.
- Lo que implica una reserva a los poderes del Estado de lo que afecta al interés general.

AUTONOMIA

Está reconocido y garantizado por la C.E. (STC 2 febrero 1981).

Su contenido no está precisado en la C.E.

Concepción amplia y compleja (se refiere a distintos entes con diferentes intensidades). (Arts. 137 y 149 C.E.)

Genera un poder limitado.

Cobra sentido únicamente dentro del principio de unidad.

Está referido a la esfera de los propios intereses de los entes que la disfrutan.

Es la Ley la que concreta el alcance del interés propio en una materia; siempre en el marco del ordenamiento.

Subordinación de los poderes autonómicos respecto a los del Estado como resultado de la aplicación de los principios de unidad y de supremacía del interés de la nación.

Principio dispositivo o de plena voluntariedad en el acceso y en la determinación de su extensión dentro del marco establecido por la Constitución (art. 137 C.E.).

Progresividad y diversidad.

Generalidad en el otorgamiento: no hay territorios excluidos.

Igualdad potencial en su contenido:

- Las Comunidades Autónomas constituidas por el procedimiento del art. 143, tendrán que esperar cinco años, pero, si lo desean, pueden alcanzar el mismo nivel que las constituidas por el art. 151 (art. 148.2 C.E.).
-

LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO

CUADRO 1

IMPLICACIONES

UNIDAD

La soberanía nacional reside en el pueblo español y no en cada uno de los territorios (art. 1 C.E.). Hay una correspondencia entre los poderes del Estado y el interés general (STC 2 febrero, 14 julio, 16 noviembre de 1981).

Los poderes centrales quedan en una posición de prevalencia.

a) en el plano normativo:

- Exclusividad del Estado en la disposición de instrumentos legales de los que puede surgir derechos y obligaciones internacionales (arts. 93, 94 y 149.1.^ª 3.^ª C.E.).
- Reserva al Estado de la promulgación de Leyes Orgánicas (art. 81 C.E.).
- Prevalencia de las normas del Estado en caso de colisión de normas salvo que el objeto sea de su exclusiva competencia (art. 149.3 C.E.).
- El derecho estatal es de aplicación supletoria en todos los territorios (art. 149.3 C.E.).

b) en el plano competencial:

- Las competencias reconocidas al Estado por nuestra Constitución no son de atribución, sino de derecho común (art. 149.3 C.E.).
- El Estado se reserva los poderes de ordenación normativa y de dirección en relación con materias más importantes (art. 149 C.E.).
- En los casos de competencias compartidas el Estado se reserva los instrumentos y poderes efectivos suficientes para un tratamiento unitario de los aspectos básicos (art. 149 C.E.).
- El Estado conserva el dominio de la mayor parte de los recursos financieros (art. 158 C.E.), lo que incrementa sus poderes de dirección.

c) en el plano de control:

- En supuestos especiales el Estado puede establecer principios normativos de general aplicación con independencia de la titularidad competencial (art. 150.3 C.E.).
- En los casos de competencias delegadas el Estado puede controlar directamente los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas (art. 152 C.E.).
- Las impugnaciones del Estado contra los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional pueden tener efectos suspensivos (art. 161.2 C.E.).

AUTONOMIA

Necesidad de dotar a los entes territoriales de competencias propias y exclusivas para la gestión de sus propios intereses. (STC 14 julio 1981).

A las Comunidades Autónomas:

- Les corresponden potestades legislativas y gubernativas que la configuran como autonomía política y no sólo administrativa. (STC 14 julio 1981).
- La fijación por el Estado de condicionamientos básicos a su ejercicio no puede implicar un régimen uniforme. (STC 28 julio 1981).
- Rige el principio de competencia para ordenar las relaciones entre el ordenamiento autonómico y el estatal. (STC 13 febrero 1981).
- Las autonomías gozan de la garantía efectiva que les proporcionará la propia Constitución. (STC 28 julio 1981).
- La garantía constitucional se extiende a:
 - el derecho de acceso (arts. 143, 144, 146, 151.1 y 2 C.E.).
 - el contenido de los Estatutos (arts. 147, 148, 149 y 152 C.E.).
 - el ejercicio de sus atribuciones que no pueden ser interferidas más que por vía de excepción (arts. 150.3 y 155 C.E.).
 - el funcionamiento de las instituciones que está sometido a controles predeterminados constitucionalmente (art. 153 C.E.).

deres al Estado (art. 138 C.E.), para el establecimiento de un equilibrio económico justo.

De este núcleo de la estructura constitucional que tan sucintamente se ha apuntado nace una serie de implicaciones sobre el sistema del reparto territorial de poderes que también conviene recordar.

Del principio de la unidad se deriva la indivisibilidad de la soberanía nacional que reside en el pueblo español en su conjunto y no en cada uno de los territorios que lo componen (art. 1.º C.E.) y la existencia de una correlación entre los poderes del Estado y el interés general, tal y como lo reconoce el Tribunal Constitucional (6).

Esta correspondencia sitúa a los poderes del Estado en una posición de prevalencia que se materializa, en cuanto a lo que aquí interesa, en la exclusividad del Estado en la disposición de instrumentos legales de los que pueden surgir derechos y obligaciones internacionales, la prevalencia de las normas del Estado, en caso de colisión con los autonómicos, excepción hecha del ámbito de competencias de titularidad exclusiva de la Comunidad Autónoma, y la aplicación supletoria del derecho estatal en todos los territorios (art. 149.3 C.E.).

Desde el punto de vista de las competencias y por la mencionada posición de prevalencia, las que corresponden al Estado no son el resultado de un mecanismo de atribución, sino de la aplicación del régimen de derecho común. Con independencia de la existencia de competencias verticales de las Comunidades Autónomas, el Estado se reserva poderes horizontales o de ordenación normativa y de dirección sobre las materias —generalmente económicas— más importantes. Estos poderes se ven reforzados en los supuestos de que las competencias sean de titularidad compartida con las Comunidades Autónomas con el dominio de los instrumentos y resortes necesarios para garantizar un tratamiento unitario de los aspectos básicos. Finalmente, el Estado garantiza la consistencia del sistema en su conjunto a través de facultades armonizadoras, como la de dictar leyes con principios normativos de general aplicación con ese carácter, previstas en el artículo 150.3 de la Constitución, o facultades coercitivas, como las contenidas en el artículo 155, que autorizan al Estado a adoptar las medidas necesarias para obligar a las Comunidades Autónomas al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución o de otras leyes, en el caso de que no lo hicieran así o atentasen gravemente contra el interés general de España.

(6) Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero, 14 de julio y 16 de noviembre de 1981.

Por lo que se refiere a las implicaciones deducidas del principio de autonomía, la primera de todas es la exigencia de la dotación a las Comunidades Autónomas de competencias propias y exclusivas para la gestión de sus propios intereses (7). Estos poderes, ejercitados a través del principio democrático de representación en asambleas legislativas, tienen una proyección tanto normativa como ejecutiva. Respecto al ordenamiento estatal, el derecho autonómico no ocupa una posición de sumisión jerárquica, sino que rige el principio de la primacía en función del principio de la competencia. Por último, el derecho a la autonomía que se ejerce mediante la asunción de competencias por los Estatutos de Autonomía —es decir, no por aplicación directa de la Constitución— encuentra en ésta un amparo que garantiza directamente su aplicación, no sólo en el ejercicio de sus atribuciones que únicamente puede ser interferido por vía de excepción (arts. 150.3 y 155 C.E.), sino también en cuanto al derecho de acceso (arts. 143, 144, 151.1 y 2 C.E.) y a la determinación del contenido de sus Estatutos (art. 153 C.E.).

Ya se ha dicho que la Constitución no precisa el contenido concreto del principio de autonomía, sin embargo sí es posible establecer unos contornos al concepto por medio de su delimitación (ver cuadro 2). La aplicación del principio de autonomía está limitada en primer lugar por el juego de los otros dos principios constitucionales. Primeramente y por aplicación de una relación puramente reflexiva, es el principio de unidad el que actúa como límite a través de sus distintas manifestaciones de las que ya se ha hecho una somera descripción. También actúa como límite el principio de solidaridad que opera como garante de la unidad de la Nación y del buen funcionamiento del sistema económico (arts. 2, 40, 128, etc., C.E.) atribuyendo al Estado la garantía de la realización efectiva de este principio, que habrá de velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre distintas partes del territorio (art. 138 C.E.).

En otro nivel, en cuanto a la posición que ocupa en el sistema constitucional, figura el principio de libertad de circulación de personas y bienes que es una derivación de los principios de unidad y de igualdad. Por lo que se refiere a la organización territorial del Estado, este principio se concreta en la expresión de que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación de los bienes en todo el territorio español (art. 139.2 C.E.) y en estableci-

(7) STC 14 de julio de 1981.

miento a las Comunidades Autónomas de la interdicción de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías y servicios (art. 157.2 C.E.). Se trata con ello de preservar la unidad del mercado y la unidad del sistema económico en general, aspectos ambos que han tenido una firme tutela en el Tribunal Constitucional. Así en su Sentencia de 28 de enero de 1982, el mencionado Tribunal afirma que «existen unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de un orden económico y social justo, y cuyo artículo 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional (arts. 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1)».

No obstante, todo el sistema constitucional tiende a establecer un equilibrio entre las esferas en que se organiza territorialmente el Estado, de forma que existen límites ciertos a la aplicación de los principios constitucionales pero, a su vez, existen garantías suficientes para evitar una utilización abusiva de estos límites. Es decir, existen límites a la aplicación de los propios límites. Por ejemplo, no toda incidencia en la libre circulación de bienes es necesariamente un obstáculo (8) y para entrar en el objeto de las prohibiciones establecidas en los artículos 139.2 y 157.2 de la Constitución es preciso que los obstáculos sean «graves o desproporcionados con la finalidad que la norma persigue» (9). Igualmente, por lo que se refiere a las limitaciones del principio de autonomía derivadas de la competencia estatal para preservar los intereses generales, tal y como se deduce del principio de unidad, ha de tenerse en cuenta que el interés general no puede constituir un límite absoluto que vacíe totalmente las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que, entre otras razones, es muy difícil concretar de forma terminante el contenido del interés general, pues lo que generalmente se consigue es aislar un interés predominante que no excluye la existencia de otros distintos.

(8) STC 28 de enero de 1982.

(9) STC 16 de noviembre de 1981.

CUADRO 2

LIMITES CONSTITUCIONALES AL EJERCICIO DE LAS POTESTADES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

PRINCIPIOS	SIGNIFICACION
UNIDAD	<p>Presupuesto imprescindible para la virtualidad del presupuesto de la Autonomía (arts. 2 y 147.1 C.E.).</p> <p>A través de las reglas de técnicas del interés respectivo, la igualdad y la libertad de circulación, informa los límites con que han de operar las Comunidades Autónomas (arts. 137 y 139 C.E.).</p> <p>Justifica la atribución de competencias específicas del Estado para preservar la unidad del sistema.</p> <p>La virtualidad está siempre constitucionalizada.</p>
SOLIDARIDAD	<p>Reconocido y garantizado en el art. 2 C.E.</p> <p>Está concebido en ocasiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Como objetivo a conseguir (arts. 131.1 y 138.1 C.E. concreción de desigualdades interterritoriales vinculada a una actividad de planificación). — Como justificación de alguna atribución de poderes al Estado (art. 138 para el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo). <p>Corolario del principio de autonomía. (STC 14 julio 1981).</p>
IGUALDAD	<p>Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado (art. 139.1 C.E.).</p> <p>Las diferencias entre los estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas no podrán implicar en ningún caso, privilegios económicos y sociales (art. 138.2 C.E.).</p> <p>Está concebido en la Constitución como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1 C.E.).</p>
LIBERTAD DE CIRCULACION DE PERSONAS Y BIENES	<p>Manifestación del principio de igualdad.</p> <p>Está dirigido a la protección de algunas libertades y regímenes jurídicos específicos.</p> <p>Reconocido también en la STC 28 enero 1982.</p> <p>Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación de los bienes en todo el territorio español (art. 139.2 C.E.).</p> <p>Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso, adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías y servicios (art. 157.2 C.E.).</p>

CUADRO 2 (Continuación)

LIMITES CONSTITUCIONALES AL EJERCICIO DE LAS POTESTADES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

PRINCIPIOS	OPERATIVIDAD
UNIDAD	<p>Posición de prevalencia de los poderes centrales en el sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> — En el plano normativo: monopolio de los instrumentos jurídicos de relaciones internacionales, leyes orgánicas; prevalencia y supletoriedad de las normas del Estado (arts. 81, 93, 94 y 149.1.3.ª C.E.). — En el plano competencial: las competencias del Estado son de derecho común y no de atribución, el Estado se reserva los más efectivos poderes de ordenación normativa, dirección, tratamiento unitario de los aspectos básicos y de designación. — En el plano de control: principios normativos de aplicación general (art. 150.3 C.E.) y carácter suspensivo de las impugnaciones de normas autonómicas ante el Tribunal Constitucional (art. 161.2 C.E.).
SOLIDARIDAD	<p>Como garantía de la unidad de la creación y del buen funcionamiento del sistema económico (art. 2 C.E.).</p> <p>Atribuye al Estado la garantía de realización efectiva de este principio, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas partes del territorio (art. 138 C.E.).</p> <p>Condiciona el alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 C.E.).</p> <p>Como criterio justificativo de la existencia y reparto del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158 C.E.).</p> <p>Como criterio general de delimitación competencial (STC 4 nov. 1982).</p> <p>Subordina toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 C.E.) (STC 4 nov. 1982).</p>
IGUALDAD	<p>Obliga al Estado a promover una igualdad efectiva del individuo y de los grupos (art. 9.2 C.E.).</p> <p>Establece la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 C.E.); igualdad ante la Ley (art. 14 C.E.); acceso a las funciones y cargos públicos (art. 23 C.E.).</p> <p>Como principio del sistema tributario (art. 31.1. C.E.).</p> <p>Atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1 C.E.).</p> <p>Atentan contra este principio las decisiones que implican una diferencia no justificada o que no tienen justificación razonable alguna (STC 22 dic. 1981).</p>
LIBERTAD DE CIRCULACION DE PERSONAS Y BIENES	<p>Atribuye al Estado determinadas competencias para la regulación normativa de las libertades afectadas (art. 149.1.2.º, 7.ª, 30.ª C.E.).</p> <p>Constituye un límite general que exige el examen analítico de cada regla.</p> <p>Prohibición de tomar medidas que directa e indirectamente obstaculicen la libre circulación.</p>

CUADRO 2 (Conclusión)

LIMITES CONSTITUCIONALES AL EJERCICIO DE LAS POTESTADES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

PRINCIPIOS	GARANTIAS Y MECANISMOS COMPENSATORIOS
UNIDAD	<p>El interés general no puede constituir un límite absoluto que vacíe totalmente las competencias de las Comunidades Autónomas.</p> <p>Generalmente no se puede concretar de forma terminante el interés general sino un interés predominante.</p> <p>La plurirregionalidad no es por sí misma motivo de reserva de competencias en favor del Estado.</p> <p>Las exigencias del interés general están constitucionalizadas en sus aspectos básicos, aunque remite concreciones ulteriores a través de los Estatutos o de normas estatales en casos casados (STC 16 julio 1981).</p>
SOLIDARIDAD	
IGUALDAD	<p>No puede ser entendido como una monolítica y rigurosa uniformidad del ordenamiento (STC 16 nov. y 22 diciembre 1981 y 3 agosto 1983).</p>
LIBERTAD DE CIRCULACION DE PERSONAS Y BIENES	<p>No toda incidencia en la libre circulación de bienes es necesariamente un obstáculo (STC 28 enero 1982).</p> <p>Los obstáculos han de ser graves o desproporcionados con la finalidad que la norma persigue (STC 16 nov. 1981).</p>

2. *El sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

Dentro del marco establecido por los principios generales que informan la Constitución establece ésta dos listas de competencias en los artículos 148 y 149 que recogen una serie de materias y ámbitos de actuación que prácticamente agotan el campo de acción de los poderes públicos. Estas listas no distribuyen de forma terminante y definitiva las materias que han de corresponder al Estado y a las Comunidades Autónomas, sino que actúan de otro modo. Así, en el artículo 148 se fija un límite competencial máximo a aquellas Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 que no podrá ser sobrepasado hasta que hayan transcurrido 5 años y mediante reforma de sus Estatutos (Art. 148.2 C.E.). La lista del artículo 149 tiene otro significado pues está destinada a establecer los criterios de reparto de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que hayan accedido a la autonomía por el procedimiento establecido en el artículo 153 y que, por consiguiente, pueden asumir los niveles máximos de competencias sin tener que esperar período alguno de tiempo.

Ambas listas responden a una tipología compleja pues en unas ocasiones proceden a reservar una materia a la competencia exclusiva del Estado o de las Comunidades Autónomas y, en otras, lo que atribuyen a uno u otro ámbito son potestades concretas como la legislación sobre una materia, o simplemente el desarrollo normativo de la legislación del Estado o la mera ejecución.

Por otra parte las dos listas han sido redactadas siguiendo una superposición de técnicas, pues, a pesar de la aparente clasificación dada a entender por la literalidad del artículo 149, en ambas relaciones figuran competencias estatales asumibles por las Comunidades. Por esta razón puede comprobarse que combinando ámbitos materiales específicos con los distintos tipos de funciones ejercidas por el Estado y por las Comunidades Autónomas, resulta una trama de potestades que relativizan, si no el concepto de exclusividad en sentido estricto, la propia significación práctica del término. Es decir que en nuestro sistema constitucional, salvo contadas excepciones reconocidas por el Tribunal Constitucional, como Defensa y Fuerzas Armadas o Comercio Exterior, el ejercicio de una competencia en exclusividad no equivale al monopolio de una materia o de una función por parte del Estado o de una Comunidad Autónoma.

A título de ejemplo, el cuadro 3 incluye algunos de los regímenes en

que pueden ser ejercidas las competencias establecidas por los artículos 148 y 149 de la Constitución y asumidas por los Estatutos de Autonomía.

Otra nota característica de nuestro sistema de atribución de competencias reside en el hecho de que la Constitución no atribuye directamente a las Comunidades Autónomas las competencias que pueden ejercer, sino que son las propias Comunidades las que, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, han de asumir las competencias que deseen ejercer, dentro del marco establecido por los artículos 148 y 149, en virtud del principio dispositivo inscrito en el artículo 147.2 d) de la Constitución.

Finalmente, se puede concluir este repaso sobre los elementos esenciales de nuestro sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, recordando la compleja estructura del párrafo tercero del artículo 149 de la Constitución. En él se establecen cuatro reglas destinadas a dar consistencia a la aparente confusión de las dos listas de competencias y evitar los vacíos y los solapamientos entre los diversos órdenes en que éstas se ejercen.

En primer lugar, se incluye una cláusula general de competencia por la cual se determina que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos». De esta cláusula se deduce que las competencias autonómicas no son todas las no reservadas al Estado, sino sólo aquellas que no estando reservadas al Estado, hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía. Lo que equivale a admitir que, en realidad, las competencias autonómicas son competencias de atribución (10).

La segunda regla dispone que «las competencias sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponden al Estado». Esta cláusula sirve para ampliar el núcleo de competencias reservadas al Estado más allá de la lista del artículo 149.1, pues por vía de regreso de la remisión hecha a los Estatutos, el Estado puede actuar sobre cualquier materia no asumida por éstos sin necesidad de títulos competenciales específicos.

En tercer lugar, el referido párrafo tercero del artículo 149 establece una cláusula de prevalencia, en caso de conflicto, de la normativa del Estado sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

(10) STC 2 de enero de 1982.

REGIMEN DE ATRIBUCION DE COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCION Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

Ambito material	FUNCIONES EJERCIDAS	
	Normativas	Ejecutivas
Competencia exclusiva y plena del Estado (1) Relaciones Internacionales, Art. 149.1.3. ^a C.E. Defensa y Fuerzas Armadas, Art. 149.1.4. ^a C.E.	Competencia exclusiva del Estado en su integridad (2)	Competencia exclusiva del Estado en su integridad
Competencia exclusiva del Estado aunque no plena (3) Legislación mercantil y penitenciaria, Art. 149.1.6. ^a C.E. Legislación laboral, Art. 149.1.7. ^a C.E.	Competencia exclusiva del Estado Art. 149.1.6. ^a y 7. ^a C.E.	Competencia concurrente del Estado con las C. Autónomas Art. 11 E.A. Cataluña (4)
Competencia compartida Ordenación del crédito, banca y seguros, Art. 149.1.13. ^a C.E.	Competencias exclusivas del Estado Legislación básica, Art. 149.1.13. ^a y de las Comunidades Autónomas Desarrollo normativo, Art. 10.1 E.A. Cataluña	Competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Art. 10.1 E.A. Cataluña
Competencia dividida Transportes, Obras Públicas Art. 149.1.21. ^a y 24. ^a C.E. Estado. Ambito extra e intercomunitario C. Autónoma. Ambito intracomunitario	Competencia exclusiva del Estado Competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma	Competencia exclusiva del Estado Competencias concurrentes C. Autónoma: — ejecución Estado: — coordinación — planificación — inspección

Ambito material	FUNCIONES EJERCIDAS	
	Normativas	Ejecutivas
Competencias concurrentes (5) Cultura Art. 148.1.16.ª y 149.2 C.E. Art. 9.4 E.A. Cataluña	Competencias paralelas del Estado y de las Comunidades Autónomas	Competencias paralelas del Estado y de las Comunidades Autónomas

(1) La competencia exclusiva y plena es un concepto de tendencia que difícilmente puede concebirse de una forma absoluta, pues dada la interrelación de las distintas materias en que arbitrariamente puede clasificarse la acción del Estado y la complejidad de intereses afectados, ni siquiera materias como las citadas podrían ser calificadas enteramente como tales. Por esta razón no se hace mención alguna a competencias exclusivas y plenas de las comunidades autónomas y únicamente se proponen dos a título de ejemplo de las que detenta el Estado.

(2) En los términos establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de junio de 1982.

(3) Puede apreciarse en este caso que, como se dijo más arriba, la caracterización de la exclusividad en la materia atribuida por las listas de los artículos 148 y 149 de la Constitución, no tiene por qué implicar necesariamente esa misma caracterización en las funciones ejercidas en relación con los respectivos ámbitos materiales.

(4) Tanto los preceptos estatutarios que se citan como las materias a las que se refieren los ámbitos competenciales constituyen meros ejemplos.

(5) Las calificaciones dadas en esta columna a las competencias materiales constituyen en realidad un continuo en el que el nivel superior de exclusividad indica que los poderes autonómicos tienen reducidas al mínimo sus posibilidades de actuación, mientras que en el extremo contrario se refleja el grado máximo de concurrencia dado que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas disfrutan de las mismas atribuciones en una misma competencia.

(6) No se incluyen en el cuadro las situaciones a que pueden dar lugar las eventuales delegaciones que el Estado pueda efectuar, en virtud del artículo 150.2, en materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia.

Por último, queda establecida una regla general de supletoriedad del derecho estatal en relación con el de las Comunidades Autónomas para evitar los vacíos legislativos derivados de la naturaleza progresiva de la implantación del modelo autonómico español y, en general, la ausencia de legislación en las materias de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Se deduce de este rápido repaso que el sistema de competencias que rige el reparto de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas tiene unas notas caracterizadoras que en términos más generales pueden resumirse en: la falta de precisión constitucional tanto de la naturaleza y extensión de las competencias asumibles como del modelo resultante; la progresividad y gradualidad de la implantación del sistema; la compartición y concurrencia de competencias en la mayor parte de los ámbitos de actuación de los poderes públicos, que conduce al permanente recurso a la utilización de técnicas de cooperación, y, finalmente, la tendencia a una situación de equilibrio en el reparto de poderes dentro del marco de los principios constitucionales, y el aseguramiento de este equilibrio mediante el funcionamiento de mecanismos de ajuste que preservan la unidad en lo que atañe a los intereses generales y la autonomía en cuanto a la gestión de los intereses respectivos de los entes territoriales.

III. El sistema de competencias en el ordenamiento comunitario

Las Comunidades Europeas constituyen una realidad de naturaleza compleja en la que factores jurídicos, económicos y sociales se entrecruzan y sostienen, con una nítida significación política en el horizonte. Son el resultado de unos tratados que recogen la voluntad política de una serie de naciones que han decidido mantener un proceso de integración supranacional, parcial pero progresiva, encaminado a superar las etapas sucesivas de la unión aduanera y la unión económica y monetaria, dentro de la lógica de unión política que animó este gran proyecto desde su origen. Pero la principal característica de esta realidad es su dimensión evolutiva, puesto que los tratados constitutivos no son más que el marco referencial básico de un proyecto histórico que desborda la significación habitual de los tratados que disciplinan las relaciones internacionales. Lo esencial del Tratado de Roma es la creación de unas instituciones con capacidad para generar desarrollos ulteriores, acomodables en su progresividad e intensidad a las circunstancias temporales. En opinión del profe-

sor Tamames (11) «esa capacidad de ir más allá de un posible código genético esbozado en 1957 es lo que proporciona a las Comunidades Europeas su indudable capacidad creativa». Se trata en definitiva de una realidad dinámica en la que, dentro de la lógica de la integración económica, los progresos alcanzados en las primeras etapas crean la necesidad de sucesivos pasos en el mismo sentido que los anteriores, con independencia de las dificultades, retrasos y vacilaciones con que se lleven a cabo.

Las Comunidades engloban el funcionamiento de un mercado común en el que han desaparecido los obstáculos aduaneros, las restricciones cuantitativas y el control de los cambios y en el que existe una apreciable libertad en la circulación de factores, productos y personas. Pero supone también la creación de una estructura supranacional dotada de poderes para la aplicación de políticas económicas comunes que obligan a los Estados, de quienes recibió las competencias necesarias, y a los agentes económicos que operan en todo su ámbito territorial. Y, dando un paso más allá, supone un espacio jurídico integrado que da lugar a la existencia de una unidad de derechos y obligaciones que, en relación con ámbitos materiales limitados afecta a los ciudadanos de todos los países miembros.

Se trata en definitiva de una comunidad social viva, en constante evolución, y en cuyo seno confluyen las tensiones derivadas del encuentro de las fuerzas integradoras y los impulsos nacionalistas subsistentes con diferente vigor en las sociedades europeas. Se han citado ya como elementos que abonan la idea de la integración europea, el funcionamiento de un mercado común y la aplicación de políticas comunes, dentro de una unidad de derechos y obligaciones. Existen otros elementos que actúan como factores de impulsión integradora, tales como la producción autónoma de reglas de derecho, su aplicación directa a los particulares y su prevalencia respecto al derecho interno de los Estados miembros, y cuyo cumplimiento está garantizado por la existencia de la jurisdicción obligatoria del Tribunal de Justicia que emite sentencias con carácter parcialmente ejecutivo. La Comunidad, en fin, dispone de personalidad jurídica que se plasma en una responsabilidad común y en la capacidad para concluir algunos tratados internacionales, que tienen como consecuencia la exclusión de las competencias nacionales preexistentes en la materia afectada, disfrutando igualmente de potestades de acción reflexiva para regir su propia organización, obtener y gestionar recursos propios e influir parcialmente en el procedimiento de revisión de los Tratados Constitutivos.

(11) R. TAMAMES: *El Mercado Común Europeo. Una perspectiva española y latinoamericana*. Alianza Editorial 1982.

En sentido contrario actúan, sin embargo, elementos retardatarios de la integración que pueden apreciarse en la existencia de amplios y persistentes ámbitos nacionales en las principales políticas de las que los comunitarios son aún minoría y no siempre disfrutan del nivel de desarrollo apetecido. La primacía de los elementos de carácter nacional presentes en el funcionamiento del Consejo y del Comité de Representantes Permanentes y los frecuentes recursos de los poderes estatales a las cláusulas de salvaguardia que exceptúan la aplicación de reglas comunitarias, representan un buen juego de argumentos válidos para explicar las dificultades del proceso de integración.

Como resultado de la tensión de factores centrífugos y centrípetos, podemos decir con P. Dagtoglou (12) que la Comunidad puede caracterizarse por los siguientes elementos: unidad, existencia de un nuevo orden jurídico y ampliación dinámica de los objetivos y de las actividades que entrañan su creciente politización.

Los elementos unitarios de la Comunidad se aglutinan en torno a las ideas de igualdad de los Estados miembros respecto al derecho comunitario —que ocupa una posición de supremacía respecto a los ordenamientos nacionales—, el equilibrio en la distribución de ventajas y cargas entre sus miembros y la aplicación uniforme y directa de las normas comunitarias. Examinado el principio de la unidad desde su perspectiva externa puede apreciarse el paralelismo entre competencia externa de la Comunidad y sus competencias legislativas internas, en cuanto que implica también una exclusión de las competencias respectivas de los Estados miembros.

Por su parte, la existencia de un orden jurídico comunitario se deduce de la existencia de instituciones comunitarias específicas e independientes que aunque carentes de competencia legislativa general, están dotadas de amplios poderes por los tratados y amplían continuamente la competencia comunitaria. Tanto los particulares como los Estados son sujetos de derecho y, como se ha dicho, rigen los principios de aplicabilidad directa de ciertas normas de la Comunidad, cuyo ordenamiento globalmente considerado ha de ser aplicado con primacía ante los derechos nacionales, incluso respecto a las normas de carácter constitucional o destinados a la protección de los derechos individuales.

(12) P. DAGTOGLOU: *La nature juridique de la Communauté Européenne en trente ans de droit communautaire*. Commission des Communautés européennes 1981.

La efectividad del cumplimiento de las obligaciones y del respeto de los derechos nacidos de este orden jurídico supranacional queda respaldada por el establecimiento de procedimientos obligatorios ante el Tribunal de Justicia destinados a la constatación de violaciones a dicho orden comunitario y la eventual aplicación de sanciones.

Cabe, por último, sostener que la existencia de un orden jurídico de ámbito supranacional presupone y crea la unidad comunitaria, siendo, a su vez, un reflejo de la misma, por lo que constituye un factor importante en el proceso de integración.

Se utiliza reiteradamente la expresión proceso de integración porque las Comunidades Europeas no son una realidad acabada sino en construcción y por ello se produce un fenómeno de ampliación dinámica de los objetivos y de las políticas comunes, lo que implica su politización creciente. De la progresiva extensión de los campos de actuación de la Comunidad se explica que, aunque con distintos grados de intensidad, no exista prácticamente ninguna actividad estatal —y, por lo que a nosotros ahora respecta— tampoco regional, que queden al margen de la intervención de la Comunidad.

La extensión del campo de intervención de las Comunidades plantea, cada vez con mayor insistencia, problemas relacionados con la justificación operativa de dicha extensión y su legitimación democrática, en cuanto a la formación de las decisiones y el control en la aplicación de las diversas políticas comunitarias. Respecto al primero de ellos, son los propios objetivos comunitarios, inscritos en el artículo 2 del Tratado de Roma (a los que nos referiremos más adelante), los que ofrecen la respuesta, mientras que, respecto al segundo de ellos, las expectativas existentes en la evolución de los poderes institucionales de la Comunidad, sobre todo a partir de la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal —por primera vez en 1979—, apuntan la vía de fortalecimiento de la legitimación comunitaria.

En concordancia con la caracterización jurídica expuesta se deduce que, dada la amplitud de los objetivos y la importancia de los aparatos instrumentales de que dispone la Comunidad, los tratados constitutivos han atribuido a las Comunidades Europeas una gama de competencias cuya naturaleza y amplitud desbordan las que son habituales en otras organizaciones internacionales.

Antes de entrar en la descripción de su naturaleza podemos clasificar-

las según los criterios empleados por Issac (13) en competencias de control y de acción por un lado y competencias de tipo internacional y de tipo interno por otro.

Los tratados confieren a las Comunidades una competencia general para controlar el respeto de las obligaciones suscritas por los Estados. Se trata de una competencia relacionada con la consistencia interna de las Comunidades que opera con carácter general y que se prolonga en un cierto número de casos particulares en unos poderes de autorización, mediante los cuales las instituciones quedan habilitadas para autorizar o rechazar los actos adoptados por los Estados, y que tienen una manifestación particular en la responsabilidad que tiene conferida la Comisión para adoptar cláusulas de salvaguardia autorizando a los Estados a derogar sus obligaciones. Por otra parte, las Comunidades están dotadas de competencia para la realización de los fines que motivaron su creación y que constituyen su razón de ser. Estas competencias aunque no pueden ser fijadas en términos generales, como las de control, están definidas por los tres tratados bajo la forma de objetivos a alcanzar y de categorías de acciones a realizar para el logro de dichos objetivos.

Atendiendo al segundo criterio de clasificación, las competencias de tipo internacional se refieren a las que habitualmente están atribuidas a las organizaciones internacionales, entre las que cabe citar un amplio poder de información y consulta para el cumplimiento de las tareas que le están confiadas (art. 213 TCEE) y un poder de coordinación de las políticas y de los comportamientos de los Estados que se plasma a través de recomendaciones (art. 189 TCEE), atribuciones específicas al Consejo o a la Comisión (arts. 43, 37 y 102 TCEE), directivas (arts. 54, 57, 70 y 100 TCEE) y decisiones dirigidas a los Estados. En este mismo ámbito de competencias internacionales, las competencias de control se materializan bajo la forma de actos no obligatorios, como los «avis» de la Comisión, o de actos obligatorios, como las decisiones de la Comisión o las sentencias del Tribunal de Justicia.

Desde el punto de vista interno, las Comunidades disponen de poderes que ejercen directamente sobre los ciudadanos de los Estados y que aun a pesar de no figurar en los tratados directamente, operan a través de poderes de tipo judicial, administrativo y legislativo. Se instrumentan a través de reglamentos que permiten crear inmediatamente normas generales obligatorias para ciudadanos y Estados y de decisiones del Consejo

(13) G. ISAAC: *Droit communautaire général*. Massan 1983.

CUADRO 4

DEL EXAMEN DE LOS ARTICULOS 2 Y 3 DEL TRATADO DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA SE PUEDE EXTRAER EL SIGUIENTE CUADRO DE OBJETIVOS Y ACCIONES

OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
<p>Establecimiento de un mercado común.</p>	<p>Eliminación de derechos de aduanas, de restricciones cuantitativas y de otras medidas de efecto equivalente.</p> <p>Establecimiento de una tarifa aduanera común y de una política comercial común.</p> <p>Abolición de obstáculos a la libre circulación de personas, de servicios y de capitales.</p> <p>Establecimiento de un régimen que asegure que la competencia no sea falseada en el mercado común.</p>
<p>Aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros.</p> <p>Promoción de un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.</p> <p>Expansión continua y equilibrada.</p> <p>Estabilidad creciente.</p>	<p>Instauración de políticas comunes en los campos de la agricultura y los transportes.</p> <p>Aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria al funcionamiento del mercado común.</p> <p>Creación de un Banco Europeo de inversiones, destinado a facilitar la expansión económica de la Comunidad.</p>
<p>Elevación acelerada del nivel de vida.</p> <p>Relaciones más estrechas entre los pueblos.</p>	<p>Creación de un Fondo Social Europeo para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores.</p> <p>Asociación de los países y territorios de ultramar para incrementar los intercambios.</p>

y de la Comisión. Un mecanismo de actuación de las competencias de la Comunidad es también la gestión administrativa directa que pone a las instituciones en contacto directo con los individuos, ya sea por previsión de los Tratados o por generalización de los actos de las instituciones, por ejemplo, el acceso de los particulares al Tribunal de Justicia, la posibilidad de imposición de multas, etc.

1. El sistema comunitario de atribución de competencias

Una de las características que diferencian el sistema competencial comunitario del de la mayoría de los Estados es que las Comunidades no detentan más que una simple competencia de atribución, lo que implica que deben actuar siempre en el marco de las disposiciones previstas en los Tratados. Pero estas competencias no gozan en los mismos de una determinación cierta ya que no establecen una lista de competencias comunitarias sino que hay que ir las deduciendo de las propias disposiciones materiales que determinan, con diferente precisión en el repertorio de las acciones previstas, cada uno de los poderes impartidos, la institución a la que están destinados y las formas y condiciones en que han de ser ejercidas. Así, pues, a diferencia de las técnicas empleadas en los sistemas federales, las competencias no tienen una caracterización material referida a ámbitos concretos de la actuación comunitaria, sino que están atribuidas siguiendo un sistema funcional y en una perspectiva esencialmente económica que responde a las previsiones de los artículos 2 y 3 del Tratado de Roma.

Habida cuenta de que las finalidades y tareas establecidas en los tratados constituyen un elemento dinámico, toda vez que los objetivos no son cerrados y que el Tratado no atribuye automáticamente a la Comunidad todos los poderes necesarios para su cumplimiento, el propio artículo 3 del Tratado CEE limita el ejercicio de las competencias comunitarias a las condiciones y los ritmos previstos en el mismo, con el fin de evitar que las disposiciones de carácter general puedan ser interpretadas como una atribución automática e ilimitada de poderes de acción en favor de las instituciones de la Comunidad. Esta limitación constituye el principio de competencias de atribución sobre el que gira todo el sistema competencial comunitario. Corolario de este principio es el de integración parcial pues los objetivos propuestos no son alcanzables de forma inmediata y sólo pueden ser objeto de una aproximación progresiva y las instituciones, sobre todo en lo que se refiere a la aplicación de instrumentos obligatorios

y al ejercicio de su poder legislativo, no detentan atribuciones generales, sino específicamente acotadas.

Sin embargo, la rigidez de este sistema está mitigado por la precisión del tratado que dota a las instituciones de una reserva de competencias subsidiarias y por la actividad jurisprudencial del Tribunal que ha generado una dinámica concepción de las competencias implícitas.

2. *Las competencias específicas*

Si pasamos una breve revista por las competencias específicamente atribuidas por los Tratados a las instituciones comunitarias podemos observar inmediatamente que no responden a una tipología estable. Tanto la extensión como la intensidad de las competencias comunitarias son muy diferentes comparando unos casos con otros. Desde aquellos casos en que las competencias resultan de la acumulación de poderes de acción estrecha y limitadamente atribuidas, a aquellos otros como los generalmente comprendidos en las políticas comunes en que las competencias se indican de forma sintética y comprensiva y sin enunciar ninguna restricción en cuanto a la naturaleza del acto jurídico autorizado, hay una amplia gama de caracterizaciones que conducen a la conclusión de que no es posible aplicar reglas generales para describir los poderes específicos con que actúan las comunidades en el ejercicio de cada una de sus funciones. Hay que tener en cuenta que la noción restrictiva del principio de los poderes de atribución no impide que en algunos casos las competencias normativas de la Comunidad tengan prácticamente un alcance ilimitado. A título de ejemplo basta citar que el artículo 100 TCEE habilita al Consejo para proceder mediante el uso de directivas a la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan una incidencia directa sobre el establecimiento y el funcionamiento del Mercado Común, sin constreñir su uso a ninguna manera específica.

En resumen, las competencias específicas comunitarias carecen de una conformación lineal, en cuanto a su alcance e intensidad, lo que dota al sistema de un carácter de discontinuidad que obliga a discutir caso por caso en función de un cierto número de variables.

A título de ejemplo puede examinarse siguiendo la descripción de las competencias comunitarias que hace Tizzano (14) el siguiente cuadro:

(14) A. TIZZANO: *Les compétences de la Communauté en trente ans de droit communautaire*. Comisión des Communautés Européennes.

CUADRO 5

ATRIBUCION DE COMPETENCIAS ESPECIFICAS CONTENIDAS EN LOS TRATADOS

	SECTOR DE LA LIBRE CIRCULACION DE MERCANCIAS Y PERSONAS	POLITICAS COMUNES TYPICAS P. AGRICOLA, P. TRANSPORTES P. COMERCIAL	POLITICA DE COMPETENCIA
REGIMEN JURIDICO	Arts. 48-73 TCEE.	P. agricola: Arts. 38-47 TCEE. P. transportes: Arts. 74-78 TCEE. P. comercial: Arts. 110-116 TCEE.	Arts. 85-95 TCEE.
ESFERA DE ATRIBUCION DE COMPETENCIAS	Parcialmente amplia.	Muy amplia.	Restringida.
GRADO DE DEFINICION DE LOS TRATADOS	Materia delimitada con suficiente precisión.	Materias delimitadas de forma sintética y comprensiva.	Materia delimitada con mucha precisión.
CONTENIDO DE LOS TRATADOS	Definición de los términos generales de la reglamentación a aplicar y las condiciones de ejercicio de la acción comunitaria.	Definición en términos generales de los objetivos comunitarios.	Definición de las reglas de competencia aplicables a las empresas (Arts. 85 y 86) y a las ayudas estatales (Arts. 91, 92 y 93).
PODER NORMATIVO	Muy limitado.	Más amplio. Verdadera competencia legislativa.	Muy limitado.
ACCION COMUNITARIA	Fijación de plazos y modalidades de la liberación.	Adopción de las disposiciones de aplicación específica.	Tareas de gestión directa. Apreciación de la legalidad de los comportamientos estatales.
INSTRUMENTOS APLICADOS GENERALMENTE	Directivas.	Amplio margen para la elección de los instrumentos adecuados.	Sanciones.

CUADRO 5 (conclusión)

ATRIBUCION DE COMPETENCIAS ESPECIFICAS CONTENIDAS EN LOS TRATADOS

	POLITICA ECONOMICA Y MONETARIA	POLITICA SOCIAL	ESTABLECIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO COMUN
REGIMEN JURIDICO	Arts. 3-6, 103, 104 y 169 TCCE.	Arts. 117-122 TCEE.	Arts. 54, 99, 100 y 101.
ESFERA DE ATRIBUCION DE COMPETENCIAS	Normalmente restringida, potencialmente amplia (Art. 103).	Restringida.	Amplia.
GRADO DE DEFINICION DE LOS TRATADOS	Poco delimitada.	Poco delimitada (excepto Fondo Social Europeo).	Delimitada funcionalmente pero no en cuanto a la materia.
CONTENIDO DE LOS TRATADOS	Definición en términos generales de objetos comunitarios.	Definición en términos generales de objetivos comunitarios.	Referencias a los objetivos. Regulación negativa.
PODER NORMATIVO	Limitado aunque potencialmente amplio: Art. 103 (política coyuntural).	Limitado aunque potencialmente amplio.	Muy amplio: Art. 100.
ACCION COMUNITARIA	Control y coordinación Art. 105 TCEE. Ejercicios de poderes de decisión directos. Arts. 107 y 109.	A través del Fondo Social Europeo. Aproximación de disposiciones nacionales. Prohibición de discriminaciones.	Supresión de los obstáculos en los Estados miembros de establecimiento y tunción del mercado común. Prohibición de discriminaciones.
INSTRUMENTOS APLICADOS GENERALMENTE	Autorización de medidas de política de ajuste de tipos de cambio, balanza de pagos. Art. 107 TCEE.	Consultas. Recomendaciones. Arts. 6, 103 y 109 TCEF. Eventualmente también instrumentos obligatorios.	Reglamentos. Directivas. Consultas. Recomendaciones.

Nota: Se omite el sector de la política de Relaciones Internacionales, en la que están ubicadas la política comercial, los acuerdos con algunas organizaciones internacionales (arts. 229-231 TCEE) y los derechos de organización (art. 238), por razón de su especialidad.

3. Competencias subsidiarias

No cabe duda de que el cuadro de objetivos y propósitos establecidos por los Tratados para señalar las tareas que deben emprender las Comunidades Europeas y a los que está vinculada la actuación de sus instituciones, es mucho más ambicioso y tiene mucho más alcance que el repertorio de recursos instrumentales que proporcionan los mismos Tratados. Los poderes conferidos bajo la forma de atribuciones específicas no resultan suficientes para cumplir los objetivos fijados por los propios Tratados en sus artículos 2 y 3. En previsión de esta insuficiencia los autores de las normas constitutivas de las Comunidades dotaron a sus instituciones de un recurso normativo suplementario contenido en los artículos 235 TCEE, 203 TCEEA y 95 TCECA (15).

El contenido de estos artículos tiene la virtualidad de poder extender el ámbito de las competencias funcionales de las instituciones a las dimensiones de las competencias materiales que se desprenden de los objetivos programáticos de los Tratados y de la concurrencia de las exigencias fácticas que el proceso de integración económica va generando de una forma autosostenida.

Este mecanismo constitucional estaba diseñado como válvula de ajuste en el continuo proceso de adaptación de la instrumentación comunitaria a las distintas concreciones de los objetivos de la Comunidad que se iban a ir presentando a lo largo de su evolución histórica. Téngase en cuenta que desde los primeros momentos el proyecto europeo fue concebido como un programa de «pequeños pasos» orientados hacia unos fines más ambiciosos y abstractos.

A lo largo del proceso de construcción del Mercado Común habrían de irse consiguiendo niveles de integración cada vez más elevados que a su vez plantearían la necesidad de aplicar nuevas políticas a través de nuevos instrumentos. Pero esta continua evolución no podía materializarse a través de los procedimientos establecidos para la revisión de los Tratados (arts. 96 TCECA, 236 TCEE y 204 TCEEA).

Para constituir un auténtico instrumento de adaptación temporal de las competencias atribuidas por los Tratados a las instituciones, su utilización tampoco ha sido uniforme, sino que ha ido intensificándose en la medida en que se iban alcanzando progresivamente los objetivos de los tratados y se iban modificando las situaciones. Así, en el momento en que

(15) Arts. 205, 203 y 95 del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

se había culminado la unión aduanera y se había concluido prácticamente la instrumentación de algunas políticas sectoriales comunes como la agrícola o la comercial, se dejaron sentir los efectos de la crisis económica internacional y se planteó con mayor intensidad la necesidad de corregir los efectos negativos inducidos por la propia ejecución de las políticas comunes, como por ejemplo, los desequilibrios sociales y regionales.

Los restos de la evolución tecnológica, la necesidad de actuaciones comunes en materias como la energía, la protección al consumidor o la protección del medio ambiente fueron generalizando la opinión de que había que aprovechar al máximo los elementos de flexibilidad del sistema. Lo que fue sucediendo, sobre todo a partir de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París, del 19 al 21 de octubre de 1972, en la que los Estados miembros decidieron la puesta en marcha de la unión económica y monetaria, solicitando de la Comisión la elaboración de una serie de programas de acción y manifestando expresamente la opinión de la oportunidad de la utilización de la manera más amplia posible de las disposiciones del Tratado de Roma, incluido el artículo 235 del mismo.

El mecanismo de funcionamiento de este instrumento de producción de competencias subsidiarias consiste en que, siempre que concurra el cumplimiento de una serie de condiciones, el Consejo queda autorizado para adoptar las disposiciones más apropiadas para conseguir la realización de uno de los objetivos de las Comunidades Europeas. Con esta autorización el Consejo puede poner en marcha cualquiera de los instrumentos normativos previstos en el artículo 189 TCEE (reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones), con la consecuencia de que queda facultado para establecer nuevas obligaciones a los Estados miembros, conferir nuevos poderes a las instituciones comunitarias y crear tantos nuevos instrumentos financieros como órganos con personalidad jurídica. Esta potestad es igualmente extensiva al campo de las relaciones internacionales, pues según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (16), puede actuar por la vía de la conclusión de acuerdos con terceros países.

Naturalmente este mecanismo de atribución de competencias juega con unos estrictos límites contemplados en los requisitos que establece el propio artículo 235 TCEE. Pero en cualquier caso constituye una primera y muy importante excepción al principio de las competencias de atribu-

(16) CJCE, 3-3-1971 *Commission c/ Conseil*, aff. 22/70 Rec. 263 *Cour de Justice des Communautés Européennes*.

ción que rige con carácter general el funcionamiento de las Comunidades Europeas.

En primer lugar, es preciso que la utilización del recurso establecido en el artículo 235 esté destinado a la realización de uno de los objetivos enumerados en los artículos 2 y 3 del Tratado CEE. Esta referencia permite no obstante un amplio margen de actuación, puesto que el contenido de dichos artículos es suficientemente amplio e impreciso como para permitir generosas interpretaciones, sobre todo en relación con el contenido del preámbulo del Tratado de Roma, y también de acuerdo con el contenido de algunos acuerdos políticos concluidos entre los Estados miembros en el seno de las cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno.

En la práctica la mayor parte de los actos adoptados por virtud del artículo 235 TCEE invocan los objetivos explícitos de los Tratados pero no faltan tampoco aquellos que justifican sobre la mención de objetivos implícitos, como la realización de la unión económica y monetaria, o sobre la base de elementos inherentes a la lógica del proceso de integración, como el buen funcionamiento o el funcionamiento del Mercado Común, tal y como se desprenden de las proposiciones programáticas formuladas por la representación de los Estados miembros, sea en el seno del Consejo Europeo, o en las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

En definitiva se puede afirmar que esta condición restrictiva es muy elástica lo que dota al sistema de atribución de competencias de una gran dinamicidad.

La segunda condición establecida en el artículo 235 TCEE, se refiere a la necesidad de que exista una relación funcional precisa entre las medidas a adoptar y la realización del Mercado Común. En principio se interpretaba conforme al objetivo que en este sentido se determina en el artículo 2 TCEE, pero como sostiene Louis (17), después de reconocer que todos los intentos de dar una significación técnica a la expresión Mercado Común han desembocado en restricciones arbitrarias de las potencialidades del artículo 235, «hay que considerar que aquí la expresión mercado común se refiere a la Comunidad misma». Es decir, se ha producido una ampliación del punto de referencia hacia el objetivo del funcionamiento global de la Comunidad. Más allá de sus aspectos estrictamente comerciales hay que asociarlo con las materias que constituyen el campo de acción de los Tratados alcanzando todas las medidas situadas en el contex-

(17) J. V. LOUIS: *L'ordre juridique communautaire*. Commission des Communautés Européennes Bruxelles 1979, p. 34.

to de la vida económica tomada en su acepción más amplia, incluidos los aspectos sociales (18).

La tercera limitación inscrita en el precepto que se comenta es que exista la necesidad de nuevos poderes de acción. La dificultad reside en la apreciación de la necesidad, función que corresponde al Consejo y sobre la cual el Tribunal de Justicia no ha efectuado un control riguroso. Esta condición está en realidad ligada a la de la ausencia de disposiciones en el Tratado que prevean los poderes de acción necesarios. Es decir, se trata en ambos casos de condicionar el recurso a la atribución de nuevos poderes a la insuficiencia o a la falta de eficacia, según la jurisprudencia, de la instrumentación jurídica existente.

Finalmente hay que mencionar el requisito de que las medidas a adoptar por el Consejo han de ser las apropiadas, lo que ha de interpretarse referido a los actos normativos regulados en el artículo 189 TCEE, siempre que tengan carácter obligatorio, adoptados como actos comunitarios en el seno del Consejo (excluyéndose las vías meramente interestatales) (19).

Al margen de todas estas limitaciones concretas hay que señalar que en cualquier caso la utilización de la vía del artículo 235 TCEE está constreñida a realizar modificaciones que no tengan carácter formal (para las que está previsto el procedimiento del artículo 236 TCEE) y siempre dentro del marco de los objetivos iniciales sin poder transformarlos o sustituirlos.

El principal problema que comporta la adopción de actos normativos mediante la utilización de este instrumento, reside en que se trata en realidad de un poderoso recurso para la ampliación de las competencias comunitarias que escapa al control de los órganos legislativos de los países miembros sin que el Parlamento Europeo esté por el momento en condiciones de suplir aquellos mecanismos de control. Desde esta perspectiva la jurisprudencia comunitaria ha ido acotando el campo de aplicación del artículo 235 TCEE hasta concretar que en ningún caso podrá llegar a alterar la identidad de la Comunidad o a provocar saltos cualitativos en la integración europea, sin superar los límites constitucionales comunitarios que Tizzano resume en *a*) el respeto a los principios esenciales de la estructura de la organización particularmente en cuanto a la salvaguardia de los equilibrios interinstitucionales en la articulación de las competencias y en

(18) A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 57.

(19) CJCE 18-2-1970 aff. 38/69 (Commission/République italienne) Recp. 57.

las modalidades de su ejercicio, tal y como lo precisan los artículos 189 y 191 TCEE, b) el respeto a los principios materiales de la constitución comunitaria, en el cuadro de los objetivos socioeconómicos de la organización, que pueden ser resumidos en: no discriminación, libertad, solidaridad y unidad; c) el respeto a los principios generales del derecho extraídos por el Tribunal de Justicia tales como el respeto a los derechos adquiridos y la confianza legítima, o impuestos por la evolución de la experiencia comunitaria como, en particular, el de la protección de los derechos fundamentales.

A pesar de todas las cautelas, el artículo 235 TCEE constituye un corrector del sistema de atribución de competencias, convirtiéndose en una verdadera «sweeping clause» del derecho comunitario que permite a las instituciones el dominio de las cuestiones vitales para el desarrollo de la Comunidad y, en particular, de las acciones propias del sistema monetario europeo (20). Y esto ha sido posible porque en la práctica ha ido produciéndose en el seno de los Estados miembros una interiorización de la lógica de la integración europea lo que ha tenido como consecuencia una mayor legitimación de la extensión de las competencias comunitarias. Esta extensión tiene una gran importancia si se la considera desde el punto de vista de las modificaciones de carácter estructural que los progresos de la integración europea ha causado y pueden seguir causando en el futuro en cuanto al modelo de relaciones entre el sistema comunitario y los sistemas estatales.

Podemos concluir por tanto, que el sistema de atribución de competencias en la comunidad desde un principio de acotación constitucional y por razón del propio impulso integrador ha demostrado históricamente un desplazamiento hacia una caracterización dinámicamente centralizadora, en cuanto a sus relaciones con las competencias estatales.

Como prueba de lo que se afirma cabe citar algunos de los actos adoptados en virtud del artículo 235 TCEE:

- En materia económica y monetaria: creación del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM) (Regt. 3-4-1973); Sistema Monetario Europeo (SME) (Regt. 18-12-1978), Nuevo Instrumento Comunitario (NIM) o facilidades «Ortoli» (Regt. 18-12-1978).
- En materia regional: creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Regt. 18-3-1975 y 16-12-1980).

(20) J. V. LOUIS, *op. cit.*, p. 34.

- En materia social: creación del Centro Europeo para el desarrollo de la Formación Profesional. Realización del principio de igualdad retributiva entre trabajadores masculinos y femeninos (Dir. de 9-2-1976 y 19-12-1978).
- En materia de relaciones económicas exteriores: acuerdos de cooperación económica con terceros países (dec. 74/393/CEE de 23-7-1974).
- Instrumentación de la política energética, fuera del ámbito del carbón y del acero (regt. 9-11-1973).
- Política de investigación, aparte de los programas del Euratom a partir de 1973.
- Política del medio ambiente: normas de calidad de las aguas (Dir. 16-6-75 y de 8-12-1975).
- Política de protección de los consumidores (Dir. 19-6-1979).

4. *Las competencias implícitas*

Además de las competencias específicas y de los mecanismos constitucionales de ampliación ya vistos, las Comunidades disponen de una fuente adicional de extensión de sus poderes que proviene del funcionamiento práctico de las Instituciones y de las propias facultades interpretadoras del Tribunal de Justicia. Se trata de las competencias implícitas, es decir, que no forman parte de los Tratados pero que han ido decantándose en virtud de la aplicación de la llamada teoría de los poderes implícitos (21).

Tras un período de indecisiones el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, terminó por reconocer expresamente que la mencionada teoría era válida en el orden comunitario (22) y en un dictamen en materia de competencia externa de la comunidad afirmó que la competencia para adoptar compromisos internacionales puede no solamente resultar de una atribución explícita del Tratado sino que también puede desprenderse de manera implícita de sus disposiciones (23).

Fundamentalmente la ampliación de competencias comunitarias por esta vía es complementaria desde el punto de vista funcional de la proce-

(21) La jurisprudencia internacional que en principio reconocía la existencia de poderes no expresamente atribuidos pero indispensables para un ejercicio más completo de las tareas conferidas a una organización internacional, terminó por admitir la atribución de nuevas competencias y funciones en la medida en que fueran necesarias para la realización de los fines fijados por el acta constitutivo (Tribunal Internacional de Justicia. Avis de 11-4-1979, relativo a la reparación de daños sufridos por individuos al servicio de las Naciones Unidas Rec. 1954/57).

(22) CJCE 29-11-1956, *Fédéchar* aff. 8/55, Rec 291.

(23) CJCE 26-4-1977 1/76, Rec. 754.

dente de la aplicación del artículo 235 TCEE, ya que obedecen a exigencias homogéneas y reflejan de forma muy similar las tendencias evolutivas del sistema, sus referencias interpretativas y la práctica política y constitucional que en él se desarrolla.

En este caso el núcleo fundamental del problema está referido a los criterios de interpretación aplicados por el Tribunal en sus decisiones. La doctrina coincide generalmente en torno a una misma finalidad, consistente en la consolidación y desarrollo de la integración comunitaria. Se trata de criterios que conforman una interpretación finalista y dinámica en el sentido de que actúa progresivamente en favor del proceso de integración.

Desde el punto de vista de su aplicación práctica se ha proyectado sobre numerosos aspectos de la vida comunitaria, como en la creación de comités de gestión o de reglamentación y su inserción en el proceso de decisión comunitaria, la adopción de actos no previstos en los Tratados como decisiones *sui generis*, balances, programas, etc.

En cuanto a su significación, ha de señalarse que la mayor parte de la jurisprudencia está netamente orientada a dar carácter inmediatamente obligatorio a numerosas reglas, reforzando los principios jurídicos de aplicabilidad directa y de primacía del derecho comunitario.

5. *Las relaciones entre las competencias comunitarias y las competencias estatales*

Como ya se ha dicho, el sistema de competencias vigente en las instituciones europeas se rige por el principio de las competencias de atribución, de forma que, con independencia de las prolongaciones de poderes previstos en los Tratados o derivados de la interpretación jurisprudencial, se puede decir que todas las competencias no atribuidas a las Comunidades Europeas quedan reservadas a los Estados Miembros. Si en alguna ocasión, como sucede en los artículos 36 y 233 TCEE, se especifican competencias concretas que quedan en manos de los Estados (en función de criterios como protección del orden público, protección del patrimonio artístico, seguridad nacional, etc.), no significa que se haga en términos restrictivos, sino como salvedades específicas en relación con competencias comunitarias. Por otra parte, tampoco estas competencias se relacionan sistemáticamente en el texto de los Tratados, pues, como sabemos, ni existe lista de competencias ni se determina su régimen de reparto entre Estados y Comunidades.

Las que sí están precisadas de diversas formas en el Orden Jurídico Comunitario son las obligaciones contraídas por los Estados que quedan determinadas a través de la afirmación de los principios de primacía y de efecto directo del derecho comunitario sobre los ordenamientos nacionales. Pero aun así, tampoco resulta fácil la delimitación entre ambas esferas de competencias, ya que, aun en los casos en que las obligaciones estatales resultan claras y las competencias comunitarias nítidamente deducibles del sistema funcional y sectorial inscrito en los Tratados, no siempre existe una prevalencia comunitaria que limite la libertad a las competencias de los Estados Miembros, pues esto solamente ocurrirá en la medida en que aquellas competencias hayan sido efectivamente ejercidas en toda su extensión por las Instituciones europeas. Igualmente sucede que, en los campos en que los Estados mantienen la integridad de sus poderes, no pueden ser descartadas determinadas imposiciones de las competencias comunitarias, ya que éstas se producirán allí donde sean necesarias para que del ejercicio de los poderes retenidos por los Estados miembros no disminuya notablemente el efecto útil del Tratado ni se comprometa su finalidad (24).

También ha de tenerse en cuenta que, en virtud de los artículos 86 TCECA, 5 TCEE y 192 TCEEA, los Estados miembros quedan vinculados a un deber de cooperación con las finalidades de los Tratados, incluso en el ejercicio de sus poderes soberanos sobre áreas o materias que no sean objeto de las competencias comunitarias. En efecto, «Los Estados miembros habrán de tomar todas las medidas generales y particulares apropiadas para asegurar la ejecución de las obligaciones que se desprenden del Tratado o que resulten de los actos de las instituciones. Facilitarán a éstas el cumplimiento de su misión» (art. 5 TCEE).

Toda esta problemática relativa a la estructura de relaciones entre los poderes estatales y comunitarios, nos conduce a considerar, aunque sea de pasada, la naturaleza de las cesiones de poderes originariamente estatales a las Comunidades Europeas.

Quizás la referencia más clara a este problema esté en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia, concretamente en su Sentencia en el caso Costa/ENEL, de 15 de julio de 1964, donde se decía que «considerando que, a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio, que ha quedado integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros a partir de la

(24) CJCE 23-2-1961 Gezamenlijke Steenkolenmijnen aff. 30/59 Rec. 46.

entrada en vigor del Tratado, y que se impone a sus jurisdicciones; que en efecto, al crearse una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, con capacidad de representación internacional y, más concretamente, de poderes efectivos que emanan de una delimitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, estas últimas han limitado, aunque en esferas delimitadas, sus derechos soberanos y creado, de esta forma, un derecho aplicable tanto a sus nacionales como a ellas mismas».

De este fragmento reproducido se desprenden algunas ideas básicas como son: *a)* la diferencia sustancial del Tratado CEE con los Tratados internacionales ordinarios; *b)* la institución de un ordenamiento propio; *c)* la detentación por la Comunidad de poderes efectivos que proceden de una limitación de competencias de los Estados miembros o de una transferencia de atribuciones de éstos a la Comunidad; *d)* que estas transferencias, aun en esferas delimitadas, recortan los derechos soberanos, creando un derecho aplicable a Estados y ciudadanos.

En sentencias posteriores el Tribunal se ha inclinado por desechar el concepto de transferencia para utilizar el de atribución, lo que para Louis (25) se justifica porque las competencias comunitarias no son necesariamente copia exacta de las competencias nacionales.

Es cierto que el concepto de transferencia permite mejor la calificación de su naturaleza ya que lo que los Estados atribuyen a las Comunidades son derechos concretos. En este mismo sentido, puede decirse que este concepto identifica con más precisión su contenido, identificación a la que, por ejemplo, se ha referido el Tribunal (26) cuando considera que la noción de política comercial ha de entenderse en el ámbito comunitario con el mismo contenido con el que se la aplica en la esfera de la acción internacional de un Estado. Con otro alcance, la misma jurisprudencia utiliza un criterio análogo para reconocer la competencia de la Comunidad en ámbitos materiales nuevos pues «resulta de la naturaleza misma de las cosas que la competencia reglamentaria *ratione materiae* de la Comunidad se extiende igualmente —en la medida en que una competencia análoga pertenezca a los Estados, en virtud del derecho internacional— a la pesca en alta mar» (27).

(25) JVL *op. cit.*, p. 10.

(26) Avis 1/75 de 11-11-1975 Rec. 1359.

(27) CJCE 1-7-1976, Kramer, *aff.* 3, 4 y 676 Rec. 1279.

Sin embargo, desde el momento en que la Comunidad recibe una competencia estatal, ésta cambia en cierto modo de significado puesto que a partir de entonces no va a ser ejercida con la misma extensión e intensidad, habida cuenta de que su aplicación se beneficia del principio de autonomía, proyectándose además sobre un ámbito territorial mayor.

Finalmente, y desde un punto de vista temporal, ha de indicarse que si bien es cierto que la carencia de actividad de las Comunidades en el ejercicio de sus competencias permite a los Estados la continuidad en la regulación de las materias de titularidad comunitaria, de ninguna forma puede ocasionar la caducidad en la atribución de la competencia. Así lo ha indicado expresamente el Tribunal de Justicia (28) al afirmar que «la caducidad de las disposiciones del Tratado no se presumen» y que en el caso de un desposeimiento de las atribuciones conferidas y el retorno de los objetos a que éstas se atienen al ámbito de la competencia única de los Estados Miembros, éstos no podrían intervenir más que en virtud de una disposición expresa del Tratado.

Hechas estas consideraciones, el problema básico de las relaciones entre competencia estatal y comunitaria, consiste en determinar cuál es el nivel de atribución de competencias que disfruta la Comunidad y cuál es el grado de utilización que de éstas hayan realizado las instituciones. Y, aclarados estos extremos, la cuestión es saber quién detenta la titularidad de la competencia en un caso concreto y en qué régimen o modalidad, ya que la incertidumbre de las fronteras competenciales impide la exclusión de diversas modalidades de participación.

En principio, casi todas las competencias de la Comunidad se ejercen en régimen de concurrencia. Este concepto hay que entenderlo en el sentido con que se aplica en un sistema federal como el establecido por la Ley Fundamental de Bonn.

En el orden comunitario, los Estados mantienen la competencia para legislar, ejecutar o suscribir compromisos internacionales con terceros países en la medida en que las instituciones comunitarias no hayan hecho valer su competencia en un ámbito considerado. Es decir, sólo el ejercicio de las competencias de la Comunidad excluye progresivamente el ejercicio de la competencia nacional, lo que en definitiva es coherente con un sistema funcional de atribución de competencias como el comunitario que deja a la elección de las instituciones el momento, la oportunidad y la amplitud de las actuaciones, particularmente en lo referente a la aproxi-

(28) CJCE 14-12-1971 *Commission/Rep. Francesa* aff. 7/71.

mación de legislaciones del artículo 100 TCEE, o en el ejercicio de las competencias subsidiarias derivadas del artículo 235 TCEE.

Desde el momento en que la Comunidad ejercite alguna de sus competencias en un cierto ámbito, la actuación de los Estados queda vinculada directamente a lo dispuesto en los Tratados, a sus principios y objetivos generales y, en virtud del deber de cooperación que impone el artículo 5.º TCEE, al límite de no comprometer los objetivos o el funcionamiento del sistema comunitario en su conjunto.

Ejercidas íntegramente las competencias comunitarias en un determinado ámbito, sus normas y actuaciones se imponen respecto a cualquiera de las de los Estados miembros, cuando éstas sean divergentes, como consecuencia de la aplicación necesaria del principio de primacía del derecho comunitario (29).

A pesar de todo, existe un ámbito en el que el Tribunal ha determinado que las competencias de la Comunidad han de ejercerse de forma exclusiva (generalmente a la expiración del período transitorio) (30), con independencia de que en ese ámbito las instituciones hayan utilizado o no, todos sus poderes. Concretamente, el Tribunal ha declarado que, en materia de política comercial común, la Comunidad tiene competencia exclusiva para tomar medidas convencionales o autónomas (31), ya que consideraba que en esta materia la acción unilateral de los Estados necesariamente habría de generar disparidades. En otro caso, el Tribunal ha reconocido la competencia exclusiva de la Comunidad para tomar medidas para la conservación de los recursos biológicos del mar, en el marco de la política común de la pesca (32).

A continuación se presenta a título de ejemplo el siguiente cuadro que muestra los niveles de participación real de los Estados Miembros en el área de algunas competencias que a pesar de ser de exclusividad titularidad comunitaria, se ejercen en realidad en régimen de concurrencia.

(29) CJCE 16-2-1978, *Commission/Irlanda* aff. 61/77.

(30) El período transitorio concluyó el 1 de enero de 1970.

(31) 11-11-1975, *Avis* 1/75, Rec. 1359 y CJCE 15-12-1976. *Danckerwolcke* aff. 41/76, Rec. 1934.

(32) CJCE 1-7-1976 *Kramen*, aff 34 y 6/76 Rec. 1279.

REGIMEN EN EL QUE SE EJERCEN ALGUNAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS Y PARTICIPACION DE LOS ESTADOS MIEMBROS

AMBITO	POLÍTICA COMERCIAL	ACUERDOS INTERNACIONALES
	Art. 113 TCEE. «En la perspectiva del funcionamiento del Mercado Común, para la defensa del interés de la Comunidad».	Arts. 229 a 231 TCEE.
COMPETENCIA COMUNITAD	Exclusiva, con independencia de que la Comunidad haya ejercido o no sus poderes (CJCE 11-11-1975 Avis 1/75) (CJCE 15-12-1976 afg. 41/76). Exclusividad tanto para la conclusión de los acuerdos internacionales como para la adopción de medidas autónomas de política comunitaria.	Exclusiva. El Tribunal ha extendido su campo de aplicación afirmando el paralelismo entre competencias internas y externas de la Comunidad. En los casos en que se desvirtúa la exclusividad, la Comunidad actúa de coordinadora de la acción de los Estados miembros.
COMPETENCIA ESTATAL	Prohibición general para que los Estados miembros adopten cualquier medida sobre la materia. Habida cuenta de las lagunas existentes en la reglamentación, los Estados miembros pueden actuar autónomamente cuando la comisión se lo autorice expresamente, conforme al artículo 115 TCEE (CJCE 15-12-1976 afg. 41/76 Dockerwolcke). Participación conjunta con la Comunidad, cuando un acuerdo internacional haga recaer sobre los estados miembros cargas financieras (CJCE Avis 1/78, Acuerdo internacional sobre el caucho natural 4-10-79).	Los retrasos en la aplicación de las políticas comunitarias hacen necesario la concesión de autorizaciones a los estados miembros para concluir directamente acuerdos con terceros. La participación de los estados miembros se debe en ocasiones a que algunas organizaciones internacionales no reconocen a la comunidad (CAME) o ponen dificultades a su participación de pleno derecho (OIT). En algunos foros los Estados miembros mantienen su estatuto de parte contratante (GATT). Obligación de actuación en común en las organizaciones internacionales. Art. 116 TCEE.

CUADRO 6 (Conclusión)

REGIMEN EN EL QUE SE EJERCEN ALGUNAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS Y PARTICIPACION DE LOS ESTADOS MIEMBROS

AMBITO	POLITICA AGRICOLA	POLITICA PESQUERA
	Arts. 38 a 47 TCEE.	Establecida por aplicación del artículo 235 TCEE
COMPETENCIA COMUNIDAD	<p>Exclusiva.</p> <p>La existencia misma de las organizaciones comunes de mercado impide la actuación unilateral de los Estados miembros cuando pongan trabas al comercio comunitario (CJCE 23-1-1975, afg 31/74 GALLI).</p>	<p>Exclusiva.</p> <p>El artículo 102 de acta de admisión de Irlanda, Dinamarca y Reino Unido, imponía a la Comunidad la aplicación de medidas en este sector a partir del sexto año de la admisión.</p>
COMPETENCIA ESTATAL	<p>Los estados miembros pueden intervenir en la fijación de los precios en los niveles de comercio minorista y de consumo siempre que no comprometan el funcionamiento de la organización de mercado (CJCE).</p> <p>Más tarde se ha reconocido la legalidad de las actuaciones estatales siempre que no sean incompatibles con las organizaciones comunes de mercado. Corresponde a las jurisdicciones nacionales decidir sobre la compatibilidad (CJCE 12-7-1979 afg 223/78 Grosoli).</p>	<p>El retraso en el ejercicio de las competencias Comunitarias ha hecho necesario el reconocimiento de la competencia de los Estados miembros para suscribir compromisos internacionales.</p> <p>El Tribunal ha declarado que estas competencias estatales son transitorias y están vinculadas a la obligación de cooperación general prevista en el artículo 5.º TCEE y a la específica de actuación en común en las organizaciones internacionales. Artículo 116 TCEE.</p>

IV. Incidencia de la integración sobre las competencias de las Comunidades Autónomas

La culminación del proceso de adhesión tiene como consecuencias el desplazamiento de una parte de los poderes del Estado a un centro de decisión supranacional y la recepción en bloque de un ordenamiento jurídico que se articula a través de los principios de primacía y de efecto directo respecto del propio ordenamiento jurídico estatal. Esta integración en un ámbito supranacional se hace en virtud de la previsión constitucional establecida en el artículo 93, 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.

Se presenta pues, el doble problema de determinar cuál es el papel que desde el punto de vista de la organización territorial del Estado corresponde desempeñar a cada uno de los centros de poder en que ésta se estructurará en cuanto a cada uno de los dos fenómenos que constituyen el hecho de la adhesión: la transferencia de competencias y la aplicación del derecho comunitario.

Los elementos estructurales que condicionan el análisis del impacto de la adhesión se pueden sintetizar en:

a) La constitucionalidad del proceso de adhesión que legitima la cesión de competencias estatales y la recepción del derecho comunitario, vinculando al Estado al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos supranacionales.

b) El ordenamiento jurídico comunitario se impone al estatal a través de la funcionalidad de los principios de primacía y aplicación directa, simultánea y homogénea del derecho comunitario que se deriva de los Tratados.

c) La vigencia en lo sucesivo de tres bloques normativos: El constitucional, el comunitario, contenido en los Tratados y en las reglas de aplicación inmediata, y el formado por el desarrollo estatal de las normas comunitarias.

d) Mantenimiento del sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, basado en los principios de autonomía y unidad.

e) La responsabilidad exclusiva del Estado en el cumplimiento de las normas internacionales.

Pero estos elementos no deben ser considerados uno a uno por separado, sino que han de ser entendidos desde el punto de vista de la funcionalidad respecto a la finalidad programática y a la realidad histórica del proceso de integración europea, pues así lo exige el sistema normativo e institucional comunitario y la consistencia estructural del fenómeno socioeconómico de la integración.

1. Intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de adhesión

Desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas, la incidencia de la integración en la Europa Comunitaria se manifiesta en el momento previo a la adhesión, ya que una primera cuestión que hay que contemplar es la de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adhesión.

Por virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.3.ª de la Constitución Española las relaciones internacionales son de la exclusiva competencia del Estado, sin que pueda deducirse, ni de este artículo ni del 148, forma alguna de participación en el ejercicio de esta competencia. Sin embargo, y a pesar de que el mismo Tribunal Constitucional no reconoce ningún límite a la actuación del Estado en este ámbito, es muy difícil, en este como en otros casos, establecer un límite terminante y absoluto en el contenido mismo de la materia. En este punto conviene recordar que el sistema español de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde en la práctica a una fórmula de participación cooperativa en la que el criterio de los respectivos intereses (art. 137 CE) raramente puede ser concretado en la existencia de un solo interés general o autonómico, excluyente absolutamente del otro.

En este sentido afirma Brotóns (33) que «las relaciones internacionales hoy ya no son una materia diferenciada de las demás que se registran en los 32 números del artículo 149 o en los 22 del artículo 148, sino un ámbito de acción en el que todas ellas repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas pueden estar presentes».

Desde esta perspectiva resulta excesivo negar totalmente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas tengan algún tipo de participación en un tema como la adhesión que tiene una importante incidencia sobre

(33) R. BROTONS: *La acción exterior del Estado*. Tecnos 1984, p. 234.

sus intereses por razón de la generalidad de las competencias que se transfieren a la Comunidad Europea y por el carácter absoluto y extensivo que tienen sus poderes.

Por todo ello, no es de extrañar que los Estatutos de Autonomía hayan previsto con diversas fórmulas su eventual intervención en el proceso de adhesión.

Generalmente se establecen cláusulas de información previa como la contenida en el artículo 20.5 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, según la cual «El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los tratados y convenios, así como en los proyectos de legislación aduanera en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco». Fórmula que con escasas variaciones se reproduce en los Estatutos de Andalucía (art. 32.1), Madrid (art. 33.1), Cataluña (art. 27.5) y Murcia (art. 12.2).

En el caso de Canarias, la participación se expresa con una diferencia sustancial, pues su Estatuto en el artículo 37 precisa que «recibida la información, el Organo de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer». En este sentido, también la propia Constitución en su Disposición Adicional Tercera, determina que «la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma, o, en su caso, del órgano provisional autonómico».

Por todo ello, parece justificada la afirmación de que, aunque escasa, es posible una cierta participación de las Comunidades en el proceso de adhesión. Sin embargo, de esta afirmación no puede entenderse otra cosa que una mera colaboración con el Estado, concretamente con el Gobierno de la Nación, en cuanto a la determinación de las posiciones negociadoras de éste, sin que pueda deducirse de las previsiones de los Estatutos de Autonomía alguna forma de condicionamiento en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, máxime cuando, como sucede en este caso, se derivan importantes compromisos internacionalmente exigibles.

En todo caso, parece que las disposiciones estatutarias ya comentadas hay que interpretarlas dentro de la aplicación de un principio general de colaboración interinstitucional antes que como normas estrictamente vinculantes, toda vez que ni es admisible que la materia de relaciones internacionales sea por naturaleza transferible o delegable, en los términos del artículo 150.2 de la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía sería el

instrumento normativo adecuado para materializarla, ya que, por naturaleza, no es un acto unilateral del Estado y la delegación quedaría vedada a toda posibilidad de revocación.

2. *La transferencia de competencias autonómicas a las Instituciones Europeas*

Se ha afirmado ya que uno de los elementos constitutivos de la integración europea es la atribución de competencias a las Comunidades en detrimento de las constitucionalmente detentadas por los distintos niveles en que se organiza el Estado. Dada la generalidad de las materias que se transfieren por exigencia de los Tratados constitutivos y del propio Tratado de Adhesión y habida consideración de que, como se expuso más arriba, las competencias comunitarias se extienden sobre ámbitos de acción y no sobre materias concretas, las Comunidades Autónomas, como las demás instituciones estatales, sufrirán una pérdida efectiva de competencias con carácter irreversible (al menos mientras España permanezca dentro de la Comunidad y no se modifiquen los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas). De hecho esta privación de competencias estatales en su doble vertiente de autonómicas y estatales *sensu stricto*, equivale a una modificación del sistema competencial inscrito en el bloque constitucional o, lo que es lo mismo, significa, desde el punto de vista material, una reforma de la Constitución. Pero se trata de una modificación vinculada a una causa determinada que está prevista en el propio texto constitucional cuando en su artículo 93 prevé la atribución de competencias derivadas de la Constitución a una organización o institución internacional. Este precepto constituye una excepción a la regla general contenida en el artículo 95, apartado 1, cuando afirma que la «celebración de un Tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional», por lo que cabe concluir que para que se produzca el trasvase de competencias hacia las Comunidades Europeas no será preciso acudir a ninguno de los mecanismos ni de reforma ni de revisión constitucional.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, en virtud del principio dispositivo que informa el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas que regulan el ejercicio de las competencias de titularidad autonómica y, como normas de especial significación en nuestra Constitución, están protegidas por un sistema específico de modificación contemplado en

el artículo 152.2 que introduce elementos de rigidez, como la necesidad de celebrar un referéndum para introducir cualquier alteración en sus textos. En este caso puede decirse que el artículo 93 de la Constitución opera como excepción a la aplicación del régimen de modificación de los Estatutos de Autonomía del artículo 152.2, igual que lo hacía respecto al procedimiento general de revisión constitucional establecido por el artículo 95.1, puesto que las competencias asumidas por los Estatutos son las que la Constitución declara disponibles a estos efectos en los artículos 148 y 149 o por medio de las técnicas de transferencia o delegación del 150.2, y la pérdida de competencias soberanas como consecuencia de la adhesión, actúa como una revocación de la referida disponibilidad. Es decir, la atribución de competencias en favor de las Comunidades Europeas que realiza el Estado mediante el Tratado de Adhesión opera en un nivel superior al de la asunción estatutaria, porque los Estatutos de Autonomía no pueden más que asumir competencias derivadas de la Constitución, y no de las que el Estado voluntariamente ha transferido a un ámbito supranacional y por tanto puesto fuera del alcance de sus poderes.

La virtualidad del artículo 93 de la Constitución ha sido expresamente reconocida por el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, al determinar que «ningún Tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones o competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma». Este precepto técnicamente correcto carece sin embargo de utilidad relevante ya que evidentemente la funcionalidad del artículo 93 se produce con independencia de su reconocimiento o no de los Estatutos de Autonomía y el procedimiento de modificación del artículo 152.2 obliga directamente aunque no se contemple en los Estatutos, cosa que por otra parte sucede en lo que se refiere a las demás Comunidades Autónomas.

Procede, pues, interrogarse sobre cuáles han de ser las consecuencias que la adhesión va a tener sobre el ámbito de competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas.

En principio ha de sostenerse que la adhesión no tiene por qué causar alteración del equilibrio institucional derivado de la Constitución, puesto que aunque en general, por no estar vinculada a materias concretas, la transferencia de competencias se produce normalmente limitada a actuaciones determinadas que, como vimos anteriormente, raramente agotan las posibilidades de actuación de los Estados miembros en un determina-

do ámbito. Tampoco hay en los Tratados disposición alguna que incida sobre los mecanismos interiores de distribución de competencias, limitándose únicamente a exigir del Estado, como único sujeto de relaciones internacionales, la garantía de la aplicación del derecho comunitario.

Efectivamente, un sector importante de las competencias que actualmente, o en el futuro, sean de titularidad autonómica quedarán integradas en la esfera de los poderes comunitarios. La determinación concreta de las áreas es difícil puesto que, como se ha ido analizando, ni las competencias autonómicas se centran sobre un número cierto de materias, ni las Comunidades Europeas tienen tasados los ámbitos en que las pueden ejercer, estando además ambos sistemas (sobre todo el Comunitario) sujetos a elementos dinámicos que los mantienen en continua evolución.

En todo caso, cuando la transferencia de competencia en favor de las Comunidades Europeas se produzca desde el ámbito de titularidad autonómica, la atribución es automática puesto que ni el artículo 93 de la Constitución ni ninguno de los preceptos del título VIII establece cláusula alguna de reversión en favor del Estado, excepción hecha de los supuestos de delegación del artículo 150 de la misma. De acuerdo con Lorente (34) no es admisible la posición que entiende que se produce una estatalización por retrocesión en bloque de las competencias autonómicas en una determinada materia como cauce previo para la transferencia del Estados a las Comunidades Europeas, ya que esta interpretación equivaldría al vaciamiento del contenido de la competencia exclusiva de la comunidad en aquellos ámbitos residuales de la misma que no fueran absorbidos por las Comunidades Europeas.

Tampoco parece que exista motivo para admitir que la cesión de competencias transforma por sí misma el régimen de titularidad de la competencia autonómica pasando de la exclusividad a la compartición ya que esto tendría por consecuencia, como también señala Lorente, la prevalencia, en todo caso, de las normas estatales en la materia afectada por virtud del artículo 149.3 de la Constitución, efecto que desvirtúa y altera sin justificación el equilibrio institucional en el reparto de competencias y perjudica la aplicación del principio de autonomía restringiendo sus límites constitucionales.

Se puede concluir, por tanto, en este punto que el artículo 93 de la

(34) F. LORENTE: «Incidencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas sobre las Competencias de las Comunidades Autónomas». *Revista de la Asociación de Cajas de Ahorro para las Relaciones Laborales*.

Constitución en cuanto que precepto clave en el que se inscribe la cesión de competencias a las Comunidades Europeas, no contiene ninguna regla que provoque la reversión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos, ya sean atribuibles a la Comunidad Europea o residuales respecto a la cesión. No existe, por otra parte, ninguna excepción al procedimiento de alteración del contenido de los Estatutos establecido en el artículo 152, que el previsto en el mencionado artículo 93.

3. *La participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación y desarrollo del derecho comunitario*

La segunda vía de incidencia del proceso de integración sobre las Comunidades Europeas procede de la vinculación de todos los sujetos de derecho al ordenamiento comunitario, en cuanto que procede de una organización supranacional que, más allá de las relaciones meramente interestatales, constituye, según el concepto acuñado por Walter Hallstein, una auténtica «Comunidad de Derecho» (35).

Examinando el artículo 93 de la Constitución desde esta perspectiva se observa que «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». Es decir circunscribe a la esfera de las instituciones estatales únicamente la garantía del cumplimiento pero en ningún caso el cumplimiento mismo de los citados Tratados y resoluciones.

Esta disposición es coherente con la competencia exclusiva que corresponde al Estado en materia de relaciones internacionales por virtud del artículo 149.1.3.ª de la Constitución y con el principio de derecho internacional que reconoce únicamente al Estado como sujeto de las relaciones internacionales y, consecuentemente, como responsable único del cumplimiento de las normas y resoluciones internacionales. Se coincide, por tanto, con el criterio sustentado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuando afirma que «las obligaciones derivadas del Tratado incumben a los Estados en cuanto tales y se compromete la responsabilidad de un Estado miembro respecto al artículo 169, cualquiera que sea el órgano del Estado cuya acción u omisión esté en el origen de la infracción, incluso si se trata de una institución constitucionalmente indepen-

(35) J. V. LOUIS, *op. cit.*, p. 34.

diente» (36). Y por lo que se refiere al derecho internacional en general, el artículo 93 también se ajusta a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, según el cual ningún Estado signatario puede invocar disposiciones de su derecho interno para justificar su incumplimiento.

Vemos pues, que en nuestra Constitución la diferencia entre garantía del cumplimiento y cumplimiento no incide sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, toda vez que la ejecución en el ámbito interno de las disposiciones de los Tratados, una vez que hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno no puede considerarse comprendida dentro del concepto de relaciones internacionales. Así lo dispone el apartado 1 del artículo 96, cuando afirma que «los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno».

Los Estatutos de las Comunidades Autónomas han previsto la eventualidad de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, estableciendo en su articulado disposiciones en las que se faculta a los órganos autonómicos para adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia (37). Los Estatutos de Aragón y Murcia comprenden además una referencia a la ejecución de los actos normativos de las organizaciones internacionales, supuesto que en el caso de las Comunidades Europeas abarca el derecho derivado.

Existe como se ve en nuestro sistema constitucional y estatutario un amplio margen para la participación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo y aplicación de todas aquellas normas comunitarias que por razón del objeto se solapan bien con las competencias exclusivas asumidas por los Estatutos o bien con los ámbitos autonómicos de participación o concurrencia con las competencias del Estado afectadas.

El principal problema surge más que de la determinación de la titularidad competencial de quién debe ejecutar o desarrollar el derecho comunitario, de las eventuales disfunciones que pueden producirse de los resultados de esa aplicación, de los que, en todo caso, debe responder el Estado en función de su papel de garantía del cumplimiento de nuestras obli-

(36) CICE 5-5-1970. *Commission/Belgique*, aff. 77/69.

(37) Así lo hacen los Estatutos de Cataluña (art. 27.3); Andalucía (art. 23.2); Castilla-León (art. 28.7); Madrid (art. 33.7); Canarias (art. 37.2); Castilla-La Mancha (art. 34); Extremadura (art. 9) y la Ley Orgánica de actualización y mejoramiento del Fuero de Navarra (art. 58.2); Aragón (art. 40.2); Murcia (art. 12.2).

gaciones en materia de relaciones internacionales. Y es que sucede, que como se ha comentado anteriormente, las relaciones internacionales no constituyen un ámbito material de límites definidos puesto que en una época caracterizada en expresión de Haberler (38) como la «época de la integración», la densidad y la extensión de estas relaciones les dan un alcance ilimitado, convirtiéndose en realidad en un ámbito de acción en el que pueden proyectarse todas las competencias ya sean estatales o regionales.

La implicación directa de las competencias del Estado en cuanto a la aplicación del derecho comunitario se orienta preferentemente a la actividad de supervisión y, en consonancia con la lógica de nuestro sistema constitucional de reparto interno de competencias, de coordinación y colaboración con las Comunidades Autónomas. Sólo en caso de incumplimiento por parte de éstas de las obligaciones que se desprenden de la adhesión o su cumplimiento moroso o defectuoso, legitimará al Estado para utilizar los mecanismos constitucionales de que dispone para preservar los intereses generales de la Nación y hacer valer el contenido de sus competencias exclusivas.

Definidos los elementos fundamentales que actúan en la integración —competencias autonómicas, estatales y comunitarias— procede integrarlas en un modelo que defina sus relaciones y que permita discutir los distintos supuestos que pueden producirse en el proceso de recepción y desarrollo del ordenamiento comunitario. A estos efectos se ha confeccionado el cuadro 7 que, de una manera extremadamente sintética, pretende recoger los principales supuestos que pueden producirse en la aplicación del derecho comunitario, clasificándolos con arreglo a dos criterios que son la inmediatez en la aplicación de las normas y la titularidad de la competencia en la materia de que se trate.

Respecto al primero de los criterios, se han contemplado únicamente dos supuestos: el de las normas comunitarias que no precisan de desarrollo interno, es decir cuya aplicación requiere únicamente de la adopción de medidas ejecutivas, y el de las normas que requieren un desarrollo normativo o una transposición previa para su aplicación efectiva en el ámbito interno.

En cuanto al segundo, se han tenido en cuenta los casos en que la competencia sobre la materia o el ámbito de acción de la norma a aplicar

(38) G. HABERLER. (Citado por R. TAMAMES en el *Mercado Común Europeo. Una perspectiva española y latinoamericana*. Alianza Universidad 1982).

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA APLICACION DEL DERECHO COMUNITARIO

Derechos comunitarios	MATERIAS DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS		MATERIAS DE COMPETENCIAS CONCURRENTES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	
	Ambito de actuación autonómica	Ambito de actuación estatal	Ambito de actuación autonómica	Ambito de actuación estatal
<p>NORMAS QUE NO PRECISAN DE DESARROLLO INTERNO Reglamentos</p>	<p>La ejecución corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas en virtud de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía (por ejemplo Art. 27.3 E. A. Cataluña; art. 20.3 E. A. para el País Vasco etc.).</p>	<p>Supervisión. Uniformación cuando así lo exijan los intereses nacionales o la aplicación de los principios constitucionales de unidad e igualdad y solidaridad. Sustitución en los casos de incumplimiento de las C. Autónomas (por mora o desviación de lo establecido en el Reglamento), en virtud de la responsabilidad que atribuye al Estado el art. 93 de la Constitución.</p>	<p>Ejecución directa en el ámbito competencial que le corresponde.</p>	<p>Ejecución directa en el ámbito de competencia estatal. Supervisión. Uniformación cuando así lo exijan los intereses nacionales a la aplicación de los principios constitucionales de unidad e igualdad y solidaridad. Sustitución en los casos de incumplimiento de las C. Autónomas (por mora o desviación de lo establecido en el Reglamento), en virtud de la responsabilidad que atribuye al Estado el art. 93 de la Constitución.</p>
<p>NORMAS QUE SI PRECISAN DE DESARROLLO INTERNO Reglamentos</p>	<p>El desarrollo corresponde</p>	<p>Desarrollo normativa des-</p>	<p>Legislación autonómica de</p>	<p>REGLAMENTOS</p>

(Cuando por su generalidad exigen un desarrollo normativo) y Directivas

en exclusiva a las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias estatutarias, sin que precisen de normas estatales interpuestas.

tinado a:

— Las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en esa materia.

— La aplicación supletoria del derecho estatal en todas las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE) evitando la existencia de vacíos jurídicos en los casos de pereza legislativa autonómica.

Recurso a las Leyes de Armonización en los casos de aplicación no uniforme de los reglamentos.

Aplicación de los poderes de ordenación que en materia económica atribuye la Constitución al Estado en sus artículos 131 (planificación)

149.1.10 Régimen aduanero y comercio exterior

149.1.11 Ordenación del crédito.

149.1.12 Bases y coordinación de la planificación general de la economía etc.

desarrollo dentro del marco establecido por la legislación básica del Estado, siempre que ésta no se oponga al contenido del Reglamento o de la Directiva.

La legislación básica del Estado queda sustituida por el Reglamento comunitario.

No es precisa la publicación de normas estatales interpuestas.

DIRECTIVAS

Sería preferible el desarrollo en un texto legal único.

Podrían utilizarse:

— El recurso a las Leyes de Armonización en los casos de aplicación no uniforme de los reglamentos.

— La aplicación de los poderes de ordenación que en materia económica atribuye la Constitución al Estado en sus arts. 131, 149.1. 10.^a, 11.^a y 12.^a

— En todo caso la vía de cooperación mediante conferencias sectoriales u otros instrumentos análogos.

sea de titularidad exclusiva de las Comunidades Autónomas y los casos en que concurren simultáneamente competencias estatales y autonómicas. Se han excluido sin embargo los supuestos en que la titularidad de la competencia pertenece en exclusiva al Estado, puesto que, aunque esto no significa una exclusión absoluta de la actuación de las Comunidades Autónomas a través de las distintas formas de colaboración en que se materializa la participación cooperativa, carece de relevancia desde el punto de vista de la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de sus responsabilidades internacionales ya que ha de suponerse la coherencia interna en todas las actuaciones estatales, coherencia que se asegura por medio de la aplicación del principio de jerarquía que rige la actividad de la Administración Pública en virtud de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución, y que evidentemente no es de aplicación a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas por respeto al principio de autonomía contemplado en los artículos 2 y 137 de la misma.

Para poder señalar algunos de los problemas de articulación interna, dentro de los referidos dos casos de titularidad competencial, exclusiva de las Comunidades Autónomas y concurrentes del Estado y dichas Comunidades, se han distinguido dos ámbitos de actuación —estatal y autonómico— puesto que como se ha reiterado y con independencia del contenido conceptual del «*término competencia exclusiva*», en el terreno de su ejercicio que es el que ahora interesa, es prácticamente imposible la exclusión efectiva de toda la actividad del Estado en la ejecución y desarrollo de la normativa comunitaria por parte de la Comunidad Autónoma ya que bien por retrasos en la ejecución o por desviaciones respecto al contenido de dicha normativa, el Estado habría de actuar en sustitución de los órganos comunitarios para que en relación con la responsabilidad que atribuye al Estado el artículo 93 de la Constitución, quedaran a salvo los intereses generales de la Nación perjudicados en caso de dejación de la mencionada responsabilidad.

En cuanto a la transposición de directivas o el desarrollo normativo de reglamentos que así lo requieran por razón de la generalidad de su contenido, corresponden a las Comunidades Autónomas en la medida en que dispongan de la competencia exclusiva para legislar sobre la materia respectiva. En este caso no cabe más que una remisión genérica a las disposiciones estatutarias de cada Comunidad sin que sea precisa norma estatal ninguna previa a la propia actuación autonómica. Este amplio margen de actuación no excluye sin embargo, la posibilidad de que el Estado

por su parte, en virtud del ejercicio de sus competencias generales, efectúe el desarrollo normativo de la disposición comunitaria a fin de que pueda aplicarse en el ámbito de actuación por parte de los distintos centros de poder.

En estas coordenadas podemos ver que en la aplicación ejecutiva de los Reglamentos Comunitarios, cuando la materia o actuación sea de la exclusiva titularidad autonómica, corresponde en su integridad a los órganos ejecutivos regionales que disponen a tal efecto de las competencias genéricas necesarias previstas en sus Estatutos de Autonomía, cuando, como sucede en los artículos 27.3 del de Cataluña o el 20.3 del País Vasco, se dispone que la Comunidad «adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia». No obstante, aun en este caso, el Estado dispone de algunas facultades que no empecen el ejercicio de las competencias comunitarias, como las de información y supervisión, que debe ejercitar para que si ello resulta necesario, proceder a uniformar la aplicación de los reglamentos, cuando así lo exija, la lógica de la integración comunitaria, los intereses nacionales o la preservación de los principios constitucionales de unidad, igualdad y solidaridad. También aplicará el derecho comunitario para asegurar su incumplimiento en aquellas Comunidades Autónomas que en función del principio dispositivo, no hayan asumido competencias legislativas en la materia afectada.

Por otra parte, la exigencia del derecho comunitario de una aplicación simultánea y uniforme en todos los Estados miembros faculta al Estado, en virtud de su propia responsabilidad exterior, a tomar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del reglamento o directiva en todo el territorio nacional, evitando la existencia de vacíos jurídicos originados por la eventual pereza legislativa de las Comunidades Autónomas. A estos efectos hay que recordar la aplicación supletoria del derecho estatal que establece el artículo 149.3 de la Constitución Española.

En el supuesto de que la aplicación del derecho comunitario a través de las normas de desarrollo autonómicas sea general pero no uniforme, el Estado dispone del recurso a las leyes de armonización contempladas en el artículo 150.3 de la Constitución, mediante las cuales podría establecer los principios necesarios para homogeneizar el desarrollo de las disposiciones comunitarias en aras del interés general.

Finalmente, el Estado podría poner en funcionamiento los poderes de ordenación que en materia económica le atribuye la Constitución en sus

artículos 131 (planificación) 149.1.10.^a (régimen aduanero y comercio exterior), 11.^a (ordenación del crédito), 12.^a (bases y coordinación de la planificación general de la economía, etc.), todos ellos coincidentes por lo general con los campos y poderes de actuación atribuidos a las instituciones comunitarias como instrumentos para la consecución de los objetivos implícita o explícitamente contenidos en los Tratados.

Otra consideración merece la hipótesis consistente en que el desarrollo de la normativa comunitaria haya de realizarse en régimen de concurrencia o compartición entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este caso, habría que distinguir entre reglamentos y directivas, pues, por lo que se refiere al primero de dichos instrumentos, puede afirmarse que la legislación básica del Estado, de acuerdo con la cual se desenvuelve la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, queda sustituida por el propio Reglamento comunitario, pues la reproducción del contenido de esas normas en el ámbito de la legislación básica del Estado, además de otros problemas atinentes a la ordenación de fuentes en el derecho comunitario que no procede detallar en este momento, causaría retrasos e inevitables disparidades lo que no estarían en consonancia con la exigencia de aplicación simultánea y uniforme que implica la recepción del derecho comunitario. Ha de admitirse, por tanto, que la legislación autonómica de desarrollo deberá realizarse dentro del marco establecido por la legislación básica del Estado en aquellos aspectos que no se opongan o difieran de la reglamentación comunitaria, mientras que en aquellos otros donde sí se produzca una colisión de normas, habrá de atenderse directamente al reglamento comunitario, sin que sea precisa norma alguna de transformación de la legislación básica del Estado.

Sin embargo, sería diferente en el caso de las directivas pues, a juicio de Muñoz Machado (39) «esta solución contrasta muy claramente con las finalidades de homogeneizar las legislaciones de los Estados miembros de la comunidad que persiguen de forma principal las directivas, homogeneización que parece exigir que a nivel interno los desarrollos se contengan en textos legales únicos y no en un rosario de disposiciones cuyo contenido, además, puede presentar algunos matices diferenciales en cada territorio». Matizando esta posición otros autores como Lorente (40), restringen la actividad del Estado en este ámbito concreto al establecimiento de nor-

(39) S. MUÑOZ MACHADO: *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*. Civitas 1980, pág. 131.

(40) F. LORENTE, *op. cit.*, p. 45.

mas básicas para la transposición de directivas únicamente en los supuestos limitados en que la amplitud y generalidad de la directiva permita la elección de diversas opciones en su desarrollo.

En todo caso parece que no hay duda en cuanto a la convicción de que las Comunidades Autónomas dispondrán de un muy amplio margen en el ejercicio de sus potestades ejecutivas y legislativas en cuanto al desarrollo de la legislación comunitaria, no estando sujetos más que a los límites y normas de relación con el Estado establecidas en el sistema constitucional español y a los límites y vinculaciones que se derivan del contenido mismo de los Tratados que, por otro lado, operan sin discriminación respecto a todas las instituciones estatales.

4. *El problema de la garantía del Estado sobre el cumplimiento por las Comunidades Autónomas del derecho comunitario*

La función de garantía que el artículo 93 de la Constitución atribuye al Estado, en el cumplimiento de los Tratados y las resoluciones emanadas de las organizaciones internacionales o supranacionales, se concreta en el conjunto de actuaciones tendentes a asegurar que los distintos centros territoriales e institucionales de poder respeten en el ejercicio de sus competencias el contenido de los Tratados y por prolongación de éstos, todo el derecho derivado. Se trata en definitiva de una actividad que incumbe al Estado por razón de su personalidad jurídica, del contenido material de las relaciones internacionales y por exigencias internacionales como la derivada de la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados. Por otra parte, refuerza esta interpretación el hecho de que el sistema jurídico comunitario está dotado de órganos y potestades jurisdiccionales que pueden dar lugar a la imposición de sanciones al Estado en el caso de que se produzcan infracciones en el cumplimiento del derecho europeo.

Dentro de la Organización estatal, el artículo 93 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno el desempeño de la función de garantía. Es decir, puede haber una actividad tanto legislativa como ejecutiva encaminada a garantizar el cumplimiento del derecho comunitario.

Pero de la sistemática constitucional se desprende que existen también mecanismos jurisdiccionales para disciplinar la actividad de las administraciones públicas en la referida función de garantía. En este plano hay que situar, en primer lugar, al Tribunal Constitucional que detenta el

control constitucional de las leyes y el de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, tal y como lo dispone el artículo 153 a) de la Constitución. A este respecto hay que señalar que en conexión con el bloque de constitucionalidad, los compromisos contraídos mediante la suscripción de Tratados internacionales, constituyen, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución, un criterio para determinar la constitucionalidad de las normas estatales y autonómicas. El Tribunal Constitucional constituye el más elevado y determinante elemento de garantía del cumplimiento del derecho comunitario.

En un segundo nivel, habría que situar a los órganos jurisdiccionales ordinarios que realizan habitualmente el control de legalidad y de adecuación a los fines que la justifican de la actividad administrativa y del ejercicio de la potestad reglamentaria tanto de la administración central, según lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Constitución, como en lo que se refiere a las administraciones autónomas, de acuerdo con su artículo 153 c) y que, por tanto deberán también controlar sus actuaciones en función del cumplimiento del derecho europeo como parte integrante del ordenamiento español por aplicación del artículo 96 de la Constitución.

Volviendo a la literalidad del artículo 93, se suscita la disyuntiva de si este precepto contiene solamente una aplicación genérica a los mecanismos constitucionales de control sobre las Comunidades Autónomas o si, sobrepasando este plano, contiene una autorización implícita para la puesta en marcha de mecanismos estatales de intervención directa o de sustitución de los poderes de las Comunidades Autónomas.

Aceptando esta última posición la garantía contemplada en el artículo 93 operaría por encima de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en los supuestos en que el reparto de competencias no haga posible la aplicación uniforme y homogénea del derecho comunitario.

Sin embargo esta posición es criticada abiertamente por Lorente (41) por considerar que en tal caso quedaría abierta la puerta a una situación de inseguridad jurídica, poniendo en quiebra la distribución constitucional de competencias y que responde a unos principios de uniformidad y homogeneidad, que implican la negación misma del principio constitucional de autonomía.

Ante esta disyuntiva doctrinal cabría preguntarse por la virtualidad que el fenómeno de la integración europea —en su compleja dimensión

(41) F. LORENTE, *op. cit.*, p. 47.

jurídica, económica y social— tendría como límite en el ejercicio de las competencias autonómicas, y estatales en definitiva.

Esta pregunta es extremadamente difícil de contestar puesto que, aun con notables elementos dinámicos, el sistema constitucional español está concebido en torno a una idea de equilibrio en cuanto a la distribución de poderes entre los distintos ámbitos en que se organiza territorialmente el Estado. Sin embargo, el sistema comunitario en el que, voluntariamente nos integramos, contiene unos elementos de progresividad que desplaza toda la estructura de relaciones jurídicas hacia unos objetivos a los que —con los matices necesarios— la armonización de legislación, la supresión de discriminaciones y la aplicación de políticas comunes (que implican sustancialmente un proceso de centralización de decisiones) configuran como concordantes con las mencionadas ideas de uniformidad y homogeneidad (al menos allí donde las condiciones de aplicación sean uniformes y homogéneas).

En todo caso, parece razonable aceptar que en principio no cabe forzar ni vulnerar el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y que no hay en principio motivos para que el Estado introduzca limitaciones adicionales a la aplicación del principio de autonomía.

De todas formas, el Estado dispone de instrumentos normativos suficientes para realizar su función de garantía en los casos más graves y significativos de incumplimiento de las directivas y reglamentos comunitarios.

En primer lugar, ha de citarse la facultad del Estado para dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencias de éstas, cuando así lo exija el interés general. Sin embargo este instrumento adolece de importantes limitaciones en su aplicación al campo concreto del desarrollo de directivas, puesto que por un lado, únicamente puede establecer principios y no regulaciones pormenorizadas y completas que agoten el campo normativo y, por otro, están sometidas a una gran rigidez en el procedimiento de aprobación. Por estas razones el recurso a las leyes de armonización sólo sería operativo en ocasiones de extrema gravedad y, en todo caso, no satisfaría los requisitos de inmediatez y simultaneidad que exige el desarrollo de la legislación comunitaria.

Otra alternativa está constituida por la aplicación supletoria del derecho estatal prevista en el artículo 149.3 de la Constitución.

Pero esta solución sólo es válida para los supuestos de incumplimiento temporal motivados por no haberse efectuado la ejecución normativa dentro del plazo impuesto por la directiva y, exigiría, además, la transposición sistemática de todas las directivas por parte del Estado sin que, por otra parte, quedaran obviados los problemas derivados de un cumplimiento disconforme de las Comunidades Autónomas con la legislación comunitaria producida con posterioridad a la transposición estatal.

El artículo 155 de la Constitución abre otra posibilidad de actuación del Estado en garantía del cumplimiento de los compromisos internacionales al establecer que «si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». En este caso estamos ante un instrumento cuya utilización está literalmente condicionada a actuaciones que atenten gravemente el interés general. Es por tanto operativo en situaciones de gravedad, pero su utilización sería más dificultosa para los casos de desviaciones en el desarrollo del derecho derivado comunitario que en la práctica puede ofrecer multitud de dificultades «menores» derivadas de la casuística de su contenido y de gran relevancia cuantitativa que tiene. Por otra parte, está concebido con un gran rigor procesal —ya que opera en dos momentos, uno declarativo, el requerimiento, y otro ejecutivo, la adopción de las medidas necesarias— lo que impiden una utilización frecuente de este mecanismo que en ningún caso puede ser concebido como un elemento de ajuste en el proceso de recepción del derecho comunitario, sino como un dispositivo de seguridad para aplicación en casos extremos, aunque hay que reconocer que al incluir una fase de requerimiento podría resolverse con una mayor facilidad en los casos de aceptación o avenimiento por parte de la Comunidad Autónoma. En este sentido considera Alzaga que «estamos en presencia de un mecanismo de uso excepcional y no cotidiano», que requiere un *exquisito tacto* (42).

Esta postura no es compartida, sin embargo, por García de Enterría (43) quien estima que «el artículo por su inserción clara como pieza clave

(42) O. ALZAGA: *Comentario sistemático a la Constitución española*. Madrid, 1978.

(43) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, 1983, p. 172.

del mecanismo institucional de la supervisión estatal sobre la ejecución autonómica de la legislación del Estado, así como la significación central de esta institución en todo el sistema autonómico, debe ser resueltamente desdramatizado y convertido en un resorte de Estado ordinario y común».

Finalmente, pero con unas apreciables posibilidades de desarrollo, hay que hacer referencia a la existencia de ciertos instrumentos cuya significación no se ajusta con rigor ni a la supervisión ni a la coerción por parte del Estado de los conductos de las Comunidades Autónomas.

Siguiendo a García de Enterría (44) podríamos citar tres grupos de actuaciones en lo que podría denominarse como actividad estatal de orientación que muy bien podrían ser empleadas en conseguir la armonización en el desarrollo y aplicación del derecho comunitario.

a) «Contactos personales, deliberaciones conjuntas entre las autoridades ejecutivas del orden autonómico con las autoridades planificadoras del Estado». En este grupo habría que situar el funcionamiento de las conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo que el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico establece «a fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación».

b) «Tramitación por el Estado de documentos y manuales informativos, recomendaciones, estudios, elaborados o no conjuntamente con las autoridades autonómicas y que, sin tener el carácter de instrucciones generales vinculantes como órdenes jerárquicas orientan la aplicación».

c) «Toda la gama de conciertos entre el Estado y las esferas autonómicas».

En todo caso podemos afirmar que en la cuestión de aplicar correctamente el derecho comunitario, como en otras de carácter estrictamente interno, sería conveniente seguir la recomendación expresada por el Tribunal Constitucional cuando afirma que «la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas administraciones públicas» (45) o cuando sostiene que es siempre «aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y

(44) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 194.

(45) STC 76/1983, de 5 de agosto.

la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas». Esa colaboración, conviene señalarlo, es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas (46).

V. Recapitulación

Ni el objeto ni el método seguido en la redacción de estas notas permiten la extracción de conclusiones que vayan más allá del planteamiento de una serie de factores que han de estar presentes en un estudio más profundo y detallado sobre las consecuencias del proceso de integración en Europa para nuestras Comunidades Autónomas. Esto es así, debido a que, por razón de las características del proceso de integración, no podemos prever a medio plazo hasta qué cotas habrá llegado en la consecución de sus objetivos la Comunidad, ni qué poderes habrá ejercitado para conseguirlo, ni sobre qué áreas concretas de la actividad de las Administraciones Públicas nacionales habrá incidido. Habría que remitirse a un estudio detallado del ya muy extenso derecho derivado comunitario relacionándolo sectorialmente con los ámbitos de competencias efectivamente ejercidas por las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a este segundo término de la comparación es aún prematuro adelantar conclusiones definitivas, pues no se ha concluido aún el proceso de traspaso de los servicios y funciones que, asumibles por las Comunidades Autónomas, continúan permaneciendo en el ámbito estatal pendientes de la materialización de las operaciones técnicas y de los acuerdos precisos para su traspaso definitivo. Tampoco las Comunidades Autónomas han podido ejercer aún completamente sus potestades legislativas ni en las materias reservadas a ellas en exclusiva, ni en cuanto al desarrollo de la normativa estatal en aquellos campos en los que tienen competencias compartidas con el Estado.

Estamos aún en pleno proceso de ajuste interno en el que habrán de desarrollarse todas las facultades autonómicas actuales, ampliándose incluso en el caso de las Comunidades que accedieran al autogobierno por la vía constitucional del artículo 143. Por su parte, el Estado tampoco ha terminado la fase de adaptación a su nueva organización territorial sustituyendo la ordenación de la actividad de las Administraciones Públicas

(46) STC 33/1982, de 8 de junio.

por normas que regulen unitariamente los aspectos básicos de las mismas y permitan una iniciativa flexible y eficaz de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias estatutarias.

A esto hay que añadir que para la terminación de este proceso interno de reorganización habrán de ponerse en funcionamiento los distintos mecanismos de encuentro y de coordinación que hagan posible la articulación del ejercicio de las distintas competencias en régimen de participación cooperativa. Por sólo citar algunos ejemplos se puede reflexionar sobre la importancia del papel que están llamados a desempeñar el Consejo previsto en el artículo 131 de la Constitución, el Fondo de Compensación Interterritorial, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las Conferencias sectoriales de los Consejeros de las Comunidades Autónomas, etc.

Finalmente y salvo lo que se refiere a la positiva actuación del Tribunal Constitucional, tampoco sabemos cuál será la operatividad práctica de los mecanismos diseñados por la Constitución para asegurar la consistencia del sistema en caso de aparición de disfunciones graves, es decir la aplicación de las leyes armonizadoras y las actuaciones contempladas en el artículo 155 de la Constitución.

A pesar de todas estas reservas, lo que sí puede es delinear un esquema formal que básicamente encuadrará la problemática de la adhesión de España a las Comunidades Europeas desde el punto de vista de las competencias de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar y desde la perspectiva de las Comunidades Europeas hay que recordar que en el Tratado de Roma no están claramente definidos los poderes generales que corresponden a las instituciones comunes, por un lado, y a los Estados miembros, por otro. Esta conclusión se fundamenta en el hecho de que los poderes comunitarios no están definidos «ratione materiae», sino que están formulados con referencia a los fines u objetivos a cuya consecución están dirigidos. Esto no facilita mucho las cosas porque los objetivos comunitarios están recogidos en los Tratados de forma muy genérica e indeterminada, permitiendo como ocurre en la práctica, una continua ampliación de las tareas a desarrollar.

Por su parte, los mencionados objetivos y funciones pueden ser instrumentados con amplia discrecionalidad por las Instituciones Comunitarias mediante la utilización de una gama de recursos normativos que, con o sin participación estatal, según los casos, tienen una aplicación directa, simultánea y uniforme en todos los países miembros gozando de primacía respecto a sus ordenamientos nacionales.

Todas estas indeterminaciones en la esfera de la Comunidad conducen a pensar que las relaciones entre poderes estatales y poderes comunitarios no constituyen un modelo estable que pueda ser concebido, al menos teóricamente en términos de equilibrio, sino que encierra factores dinámicos que se apoyan en la ambición de los objetivos y en la propia dinamicidad del proceso de integración económica que subyace en todo modelo. Ya se ha señalado que todo progreso en la consecución de los objetivos comunitarios implica la articulación de nuevas políticas y nuevos instrumentos comunes que origina la centralización de decisiones y la transferencia presumiblemente irreversible del ámbito Estatal al ámbito Comunitario. Este proceso puede pasar por fases de lentitud, incluso detenerse, pero difícilmente puede preverse, dentro de la lógica económica de la integración, un retroceso cualitativo de significación relevante, salvo por circunstancias traumáticas.

Sin embargo, en el sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas el modelo de articulación de dichas competencias no revela ningún proceso de transferencias o de evolución dinámica, sino que, descontando el proceso de ajuste que, por razones meramente temporales, aún no se ha concluido como se expuso más arriba, la tendencia es al logro de un equilibrio estable (desde luego no hay perspectiva histórica para admitir lo contrario). Esta divergencia no nos ha impedido señalar que evidentemente las Comunidades Autónomas perderán progresivamente competencias en la medida en que vaya consolidándose el proceso de integración económica, pero no de forma discriminada respecto a las competencias estatales. Es decir que las Comunidades Autónomas perderán competencias en favor de las Instituciones Europeas en los casos en que las materias y facultades afectadas hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía pero sin que este fenómeno afecte al sistema interno de reparto de competencias entre el Estado y los poderes regionales y sin que esto pueda suponer un reforzamiento de las competencias del Estado.

Otro problema diferente es del contenido del ejercicio de las competencias autonómicas que no hayan sido objeto de atribución a las Comunidades Europeas. En este caso hay que señalar que las Comunidades Autónomas quedarán vinculadas en su ámbito de autogobierno al cumplimiento de los objetivos comunitarios de igual forma que las instituciones estatales, de manera que el contenido de su legislación sea coherente con dichos principios y objetivos. Esto equivale a decir que las políticas

desarrolladas por las Comunidades Autónomas en el legítimo ejercicio de sus potestades habrán de ser compatibles con las políticas comunitarias destinadas al logro de los objetivos inscritos en los Tratados. Esta obligación queda particularmente subrayada en los supuestos en que las Comunidades Autónomas por virtud de sus competencias estatutarias deban aplicar el derecho derivado comunitario mediante el cumplimiento de los Reglamentos o la transposición de directivas, pues desde el momento de la adhesión quedan vinculados a hacerlo de la misma forma que el Estado.

De este punto tampoco se deduce de forma inmediata una alteración del orden de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, excepto en la medida en que el incumplimiento o la aplicación defectuosa del Derecho comunitario exija una actuación del Estado en función de su responsabilidad como garante internacional del cumplimiento de los Tratados. Por el momento es difícil precisar en qué medida el Estado tendrá que recurrir a las facultades que le corresponden para asegurar la aplicación directa, simultánea y uniforme del Derecho comunitario, exceptuando parcialmente el ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. En todo caso esto dependerá de la propia dinamicidad de la integración europea, de la capacidad de ajuste o adaptación que demuestren las distintas Comunidades Autónomas y del desarrollo de los instrumentos internos de cooperación interinstitucional.

