

LA PARTICIPACIÓ DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES EN L'EXERCICI DEL PODER EXTERIOR I L'EXECUCIÓ AUTONÒMICA DE LA LEGISLACIÓ COMUNITÀRIA

José-Eugenio Soriano
Catedràtic de Dret administratiu

1. Introducció

Abans d'iniciar l'anàlisi concreta del contingut d'aquesta exposició, hem de justificar l'opció que hem fet. I he de destacar que en l'elecció d'aquest treball ha influït d'una manera considerable el fet que aquesta temàtica es troba precisament a l'eix de dos sistemes, com són l'autonòmic i el comunitari, nous si més no per al jurista espanyol i en certa manera contradictoris entre si, almenys si es considera la perspectiva dels seus respectius efectes.

S'esdevé que, en un sistema descentralitzat, queden accentuades les línies centrífugues de l'ordre jurídic, i allò que es tracta d'evitar és que l'excessiva acceleració d'aquest moviment no acabi produint la fuga d'alguns dels seus elements importants. Per això cal estudiar els vectors que permeten de mantenir l'equilibri entre el centre i la perifèria, bé que sempre amb una certa dosi d'instabilitat acceptada.

Per contra, quan es tracta d'explicar les relacions amb el dret europeu, s'haurà de convenir que entrem en una altra galàxia, la qual, precisament perquè té el seu centre més enllà de les nostres fronteres, exigeix unes línies de vertebració de tot el sistema que coordina entre si els dotze grans astres d'aquest sistema, tot suposant que els seus respectius satèl·lits seguiran ordenadament la marxa d'aquells. És a dir, el sistema jurídic europeu reforça les tendències centrípetes de tot sistema nacional.

Així, doncs, en col·lidir entre si, poden provocar tendències oposades i àdhuc contradictòries que acaben lesionant tots dos ordres jurídics, els quals, hem de dir-ho ja, són opcions constitucionals totes dues fonamentals i alhora hem de ser respectuosos de les seves exigències i requeriments.¹

Les dificultats que, per consegüent, comportava oferir una explicació coherent de la incidència conjunta de tots dos sistemes sobre el nostre ordenament constitueixen així un esperó per a elaborar aquest treball, contínuament animat per la seva evident actualitat, com ho prova el fet que la «classe política» s'està pronunciant ara i adés sobre aquesta qüestió en un sentit o altre i que ben sovint el mateix govern ha fet nombroses declaracions sobre ella.

Cal convenir que existeix una certa sensació de frustració en les nostres Comunitats autònomes a conseqüència de l'ingrés de l'Estat espanyol en les Comunitats Europees. Va ser molt laboriós i complex el procés descentralitzador, ple d'incidències, ziga-zagues i dubtes. L'elaboració d'una doctrina que teixís pacientment la xarxa

¹ Aquest treball ha estat recentment publicat en el *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid, 1989.
1. Vegeu A. Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo y derecho español*. Madrid, 1986, pp. 19 i ss.

autonòmica amb els feixucs materials del Títol VIII de la Constitució, ha estat un dels reptes més formidables que ha hagut de vèncer la doctrina espanyola.

I, tanmateix, quan semblava que ja s'havien trobat algunes claus de solució, amb una certa dosi d'acceptació per part dels diferents subjectes en brega, hi va irrompre un sistema totalment nou que, en gran part, posa en qüestió moltes d'aquelles claus. Així hem entrat en un teixir i desteixir que molt sovint implica abandonar idees i arguments que semblaven definitius i ben assentats com a respostes ben travades i completes del nostre ordre jurídic per a explicar d'una manera consistent l'anomenat descriptivament «Estat de les autonomies».

Hi ha, doncs, una tensió no gens menyspreable entre les conseqüències que pot arribar a tenir el fet de posar l'accent sobre l'un o l'altre d'aquests sistemes, car allò que sens dubte hem de fer és cercar el punt harmònic d'equilibri que garanteixi una correlació perfecta de tots els elements.

Tant absurd fóra negar el reforçament dels poders de l'Estat a conseqüència de la integració europea com pretendre que aquest recuperi, per la via del poder exterior, les competències materials que ha traspassat a les Comunitats autònomes i l'exercici de les quals pertany a aquestes.

Ni el poder exterior és un títol taumatúrgic que transforma tot allò que abasta, ni, per contra, és tampoc una mera contrasenya buida de sentit.

És un títol la importància del qual augmenta amb l'ingrés en un sistema jurídic en què s'ingressa per la via del poder exterior i que cal analitzar de manera que permeti a l'Estat de moure's amb fluïdesa i naturalitat a l'àmbit que aquest títol li obre, com altrament ho fan els altres membres de la Comunitat Europea, que són precisament Estats.

Però passar d'això a afirmar que l'exercici per l'Estat d'aquest poder exterior per tocant fonamentalment a matèries econòmiques —perquè aquesta és sobretot la naturalesa de la Comunitat Europea— implica sense més ni més una alteració de la determinació constitucional de les competències de les Comunitats autònomes, és fer un pas no autoritzat per la Constitució i, per tant, il·lícit que cal evitar, car la integració és de l'Estat en el seu conjunt i les competències que s'atribueixen a la Comunitat Europea són de la totalitat de l'Estat, cedint, si cal, una part de les seves competències tant l'Estat com les Comunitats autònomes.

Aquesta és, doncs, la temàtica objecte de reflexió, una temàtica que, a parer meu, té prou envergadura per a justificar el seu estudi.

2. Problemàtica de la integració

S'esdevé en efecte que l'ingrés d'Espanya en les Comunitats Europees implica un repte jurídic formidable, l'envergadura del qual es comprova amb el simple fet que s'està produint la incorporació a l'ordenament jurídic espanyol d'un cos legal i jurisprudencial que ja té més de trenta anys i l'extensió del qual és més que considerable.² N'hi ha prou de contemplar, encara que sigui de lluny, els volums en què es recopila el Diari Oficial de les Comunitats Europees per comprendre tot seguit que ens trobem

2. Sobre aquesta efemèrides, vegeu el volum col·lectiu *Trenta años de derecho comunitario*, editat per la mateixa comissió.

davant l'ordre jurídic més fenomenal que mai hagi afrontat qualsevol jurista, cosa que suscita a més força admiració si tenim en compte com n'és, de recent, el fenomen comunitari. Són més de cinquanta mil pàgines, contenint prop de cinc mil disposicions, nombre que augmenta força si els afegim les recomanacions de la Comunitat del Carbó i de l'Acer.³

Quatre quintes parts d'aquesta impressionant quantitat de disposicions són reglaments i la resta són fonamentalment directrius.

Ben cert que no és una visió quantitativa del dret europeu allò que hem d'examinar, però no és pas debades situar-nos davant les dimensions del problema per esdevenir conscients de la seva envergadura, car això serveix així mateix per a assenyalar la importància que té el dret en la Comunitat Europea, perquè és l'instrument utilitzat per a unir les polítiques dels dotze Estats més significatius del vell continent, que així troben uns paràmetres amb els quals entendre's.

Es pot molt ben dir que tot el procés europeu de presa de decisions acaba adoptant un criteri i una forma jurídics.⁴

Cal recordar que el dret comunitari constitueix un bloc normatiu aliè a nosaltres en la seva gènesi i formació i que alhora ha sofert una evolució important que, a poc a poc, s'ha anat afirmant en els diferents Estats membres.

Ben cert que Espanya es va incorporar a les Comunitats Europees amb una Constitució que havia previst els mecanismes d'adaptació al sistema comunitari, car no hem d'oblidar que els legisladors constituents foren plenament conscients d'aquest problema, més encara pel fet que la nostra Constitució del 1978 és posterior a la sol·licitud d'adhesió a la CEE (juliol del 1977). Això no obstant, els constituents només van preveure d'una manera precisa la voluntat d'integrar-se i per això formularen l'article 93 de la Constitució. Però, pertocant a la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats autònomes, no se'n preocuparen en concret, sinó que englobaren genèricament aquest problema en l'epígraf general de «relacions internacionals» (art. 149.1.3).⁵

És bo de recordar que les coordenades en què es mouen les relacions entre l'ordre comunitari i els sistemes jurídics nacionals no s'adiuen fàcilment als esquemes habituals de relació entre ordenaments, ja que no basten els principis clàssics de jerarquia i competència, sinó que el dret europeu opera amb la tècnica de l'autoatribució de totes les facultats necessàries per a servir determinats fins que són fixats a l'article segon del Tractat CEE i que, ultra això, són «oberts», és a dir, tendeixen a la indeterminació gràcies a la qual han aconseguit guanyar per a la Comunitat Europea determinades matèries que no eren previstes en el Tractat.⁶

La complexitat d'aquestes relacions no és pas insignificant i només l'actuació constant, pacient i enèrgica del Tribunal de Justícia de Luxemburg ha permès d'aconseguir, sentència rera sentència, unes claus explicatives satisfactòries.

Però hi ha un punt en el qual la complexitat s'acreix i és concretament el perto-

3. Sobre la importància d'aquest ordenament vegeu el volum col·lectiu dirigit per E. García de Enterría, J. González Campos i S. Muñoz Machado, *Tratado de derecho comunitario*, que constitueix un formidable esforç per donar a conèixer aquest ordenament i un exemple d'obra col·lectiva.

4. J. V. Louis, *El ordenamiento jurídico comunitario*, pp. 21 i ss.

5. La importància de l'ingrés en les Comunitats està perfectament relatada en l'obra ja esmentada d'A. Mangas, *loc. cit.* i ss.

6. Vegeu S. Muñoz Machado, *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, pp. 42 i ss.

cant a l'entrecruament entre el dret europeu i els subordenaments autonòmics, com altrament s'esdevé en el dret comparat dels països membres, tant a Itàlia com a la República Federal d'Alemanya.

3. Aproximació a la qüestió de les fonts comunitàries

Per explicar com cal aquesta mena de relacions, creiem que és imprescindible estudiar les fonts normatives del dret comunitari i mostrar així el diferent paper que exerceixen en el nostre ordenament jurídic, ja que, des del punt de vista de les competències d'execució de les Comunitats autònomes, tenen uns efectes molt diferents els reglaments i les directrius. Com més endavant podrem precisar, en el cas dels reglaments i en virtut de les característiques que tot seguit destacarem, aquests s'apliquen de manera directa i immediata, sense que els calgui cap normativa estatal intermèdia. Per contra, en el cas de les directrius, creiem que és imprescindible la promulgació de la norma estatal de recepció, que alhora pot determinar l'exercici de les competències d'execució que corresponen a les Comunitats autònomes.

No ignorem que determinats sectors doctrinals pretenen coordinar totes dues fonts,⁷ ja que, per una banda, assenyalen que les directrius de la Comunitat cada vegada són més extenses i detallades, és a dir, són pràcticament reglaments, i, per altra banda, diuen que les directrius gaudeixen d'efecte directe, semblantment als reglaments, de manera que avui dia no tindria sentit establir aquesta distinció.⁸

Crec que això no és gens ni mica cert, sinó que, ben al contrari, cal mantenir la distinció i, per tal de fer-ho, hem de començar remarcant les diferències entre una font i l'altra.

Així, en primer lloc, pel que fa als reglaments comunitaris, l'art. 189 del Tractat diu que el «reglament tindrà un abast general. Serà obligatori en tots els seus elements i directament aplicable en cada Estat membre». I l'art. 191 afegeix que «els reglaments es publicaran al Diari Oficial de la Comunitat. Entraran en vigor en la data que ells mateix assenyalin o, si no ho fan, als vint dies de la seva publicació.»

N'és, doncs, una nota característica la normativitat, car és la norma comunitària per excel·lència i vincula amb pretensió totalitzant tots els Estats membres, bé que el mateix reglament pot imposar que els Estats membres procedeixin a desenvolupar-lo, en el qual cas l'única funció de l'Estat és la que correspon a les relacions entre la llei i el reglament. Ultra això, té un abast general i és susceptible d'aplicació indefinida. És obligatori, és a dir, els Estats membres no hi poden formular reserves, com s'esdevé en els tractats internacionals clàssics, és d'aplicabilitat immediata, o sigui, s'incorpora automàticament a l'ordenament jurídic dels Estats membres sense que li calgui cap acte de recepció per part d'aquests, i té efecte directe, cosa que comporta que la norma comunitària pot atribuir drets exercibles pels particulars davant els òrgans jurisdiccionals propis dels països membres.

Pertocant a les directrius, l'art. 189 diu que «la directriu obligarà l'Estat membre

7. P. Caretti, *Ordenamento comunitario e autonomia regionale*, Milà, 1979. G. Strozzi, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milà, 1985.

8. Vegeu S. Muñoz Machado, *op. cit.*, pp. 121 i ss. G. Isaac, *Droit communautaire général*, París, 1983, pp. 113 i ss.

destinatari pel que fa al resultat a aconseguir, però deixant a les autoritats l'elecció de la forma i dels mitjans.»⁹

És important destacar que no hi ha cap vincle jeràrquic entre reglaments i directrius, car són normes que operen en els àmbits que els Tractats els han volgut atorgar, però sense que això comporti la prioritat d'una font sobre l'altra, de manera que, quan el Tractat preveu que es dicti una directriu, no és possible promulgar un reglament.

A diferència dels reglaments, les directrius no s'han de publicar al Diari Oficial, sinó que es notifiquen precisament als Estats membres (encara que, de fet, la major part de les directrius sí que s'hi publiquen).

L'Estat destinatari ha de complir la directriu mitjançant la promulgació d'un instrument normatiu de transformació i és per això que las directrius són normes de naturalesa comunitària en el seu origen i de naturalesa estatal en la seva aplicació. Es tracta d'assegurar la participació dels diferents Estats membres en el procés comunitari, de manera que la integració europea no es faci exclusivament en una direcció unitària —que, d'això, ja se n'encarregaran els reglaments—, sinó d'una manera desconcentrada i vària, afirmant així el paper rellevant dels Estats.

Cal afegir que, naturalment, és així mateix l'Estat el responsable en cas d'incompliment.

Tanmateix, no caldrà desenvolupar una directriu en els casos en què hi hagi una normativa interna substancialment coincident, quan la directriu consisteixi en un «*non facere*» i quan es tracti de directrius de caràcter facultatiu.

En tot cas, cal insistir en el fet que, segons l'art. 189 del Tractat CEE, l'Estat és l'únic destinatari i, per tant, cap altre subjecte, públic o privat, no pot invocar una directriu prenent anticipar-se a la seva posada en vigor per l'Estat destinatari. Però han aparegut problemes de gran envergadura quan els Estats, per peresa legislativa, no han complert una directriu dins del termini fixat per ella mateixa. Sorgeix així l'anomenat «efecte directe», és a dir, la possibilitat que els particulars derivin drets de tal directriu no incorporada i puguin invocar-los davant els tribunals nacionals.¹⁰

Si establim una diferència entre l'aplicabilitat immediata i l'efecte directe, veiem que poden existir normes immediatament aplicables i que tanmateix no tinguin cap efecte directe —com és el cas dels reglaments que necessiten un desenvolupament ulterior— i normes que no siguin directament aplicables i en canvi tinguin efecte directe, com és el cas de les directrius que no s'hagin executat en el termini manat i siguin clares, incondicionals i precises (afers Grad, Sace i Van Duyn i Ratti).

Ara bé, aquest efecte directe és pura patologia, és un remei «*extremis causa*» per tal d'evitar el continuat incompliment per part dels Estats membres de la seva obligació de complir el mandat comunitari; és, doncs, una «eficàcia-sanció» que no es produeix si l'Estat promulga la normativa de compliment. Aquest efecte no és, doncs, un element natural de les directrius, a diferència dels reglaments.

D'altra banda, com que l'Estat és el subjecte destinatari de les directrius, no és possible afirmar que hi pot haver un «efecte horitzontal» de la directriu no executada,

9. Sobre aquesta font comunitària, vegeu F. Capelle, *Le directive communautaire*, in totum. J. Boulouis, *Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques: les directives*, Paris, 1975. P. Devolvé, «La notion de directive», a *Actualité juridique de Droit Administratif*. D. Albergo, veu "Direttiva" a l'*Enciclopedia del Diritto*.

10. Vegeu A. Jiménez Blanco, «El efecto directo de las directivas de la Comunidad Europea», a RAP núm. 109. J. A. Winter, *Direct Applicability and Direct Effect: Two distinct and Different Concepts in Community Law*, 1972.

és a dir, no es pot pretendre que les directrius, abans de la seva transposició, siguin considerades unes normes amb eficàcia immediata i directa entre particulars. Qui incompleix és només l'Estat i només a ell és possible exigir responsabilitats per incompliment (afer Marshall). Així, de l'efecte directe resulta que els particulars poden exigir a l'Estat el compliment dels seus deures envers ells i la correlativa satisfacció dels seus drets. Però és ben clar que cap subjecte privat no és responsable de cap obligació derivada d'una directriu no incorporada.

A partir d'aquestes dades estem en millors condicions per a abordar el tema problemàtic de l'execució autonòmica de la legislació comunitària, tema que al seu torn exigeix, com la cara i la creu de la mateixa moneda, una anàlisi de la participació de les Comunitats autònomes en el poder exterior.

4. Dret comparat^{10bis}

A Itàlia i després dels avatars d'una atzarosa jurisprudència constitucional, el DPR 616/1977 va admetre finalment una certa participació de les regions en alguns àmbits no inclosos estrictament en el títol competencial de «relacions internacionals» i ja s'admet que siguin les regions les qui exerceixin les funcions administratives pertocants a l'aplicació dels reglaments i de les directrius així que aquestes últimes siguin incorporades per la llei de l'Estat, el qual es reserva els deguts controls. Però pràcticament no hi ha participació de les regions italianes en el poder exterior comunitari i per això s'han creat unes diplomàcies paral·leles regionals que generen força conflictives entre si i amb l'Estat i són una de les causes que impedeixen de ser fluida la relació entre Itàlia i la CEE, com ho destaca unànimement la doctrina italiana.¹¹

A la República Federal d'Alemanya, partint del federalisme cooperatiu i d'execució que caracteritza aquest sistema, s'ha admès que la millor fórmula per a solucionar els problemes que l'ingrés de la Federació en la Comunitat creava als Länder havia de ser la via del pacte, de l'acord, presidit a més pel principi general de la lleialtat federal. Aquesta mena d'acords que s'han fet partint del reconeixement mutu que el Bund i els Länder tenen diferents concepcions jurídiques sobre l'exercici del poder exterior ha passat per diferents etapes, però han estat fonamentals la creació el 1956 de la figura de l'observador dels Länder, una mena de comissariat permanent prop de les Comunitats designat per la conferència de ministres d'Economia, l'exigència d'informació al Bundesrat sobre les activitats de les Comunitats Europees (prevista a l'art. 2 de la Llei de Ratificació dels Tractats de Roma) i els anomenats Acords de Lindau, en virtut dels quals els Länder estan informats preceptivament de tots els afers que afecten les seves competències en matèria de relacions internacionals. Ultra això s'ha constituït un òrgan permanent de representació dels Länder en el Ministeri d'Afers Exteriors i altres òrgans federals, tot exigint a més el consentiment dels Länder especialment si es tracta de convenis culturals que afecten les seves respectives competències.

^{10 bis}. Durant la correcció de les proves s'ha dictat la Llei 86/1989, de 9 de març, de Normes generals sobre participació en el procés comunitari i execució de les obligacions comunitàries a Itàlia (modifica el D.P.R. 616/1977 i la Llei 400/1988, així com la Llei 183/1987, totes elles referents a temes comunitaris).

¹¹. Vegeu la nota 7.

El 1979 s'arribà també a un acord informal entre el canceller federal i el president de la conferència de ministres-presidents, en virtut del qual i sense abdicar les seves respectives posicions jurídiques es garanteix que el Bund informarà amb prou anticipació els Länder sobre totes les qüestions que afecten les seves competències com a conseqüència de la integració europea, es garanteix així mateix la participació de l'observador en la delegació alemanya i s'afirma la seva mútua i recíproca lleialtat. Aquest procediment ha estat confirmat amb motiu de la ratificació de l'Acta Única Europea.

En definitiva, es tracta d'assegurar un sistema fluid i poc conflictiu que al capdall és la projecció en aquest terreny de la fórmula del federalisme cooperatiu, tot intentant de captenir-se com un membre lleial de la Comunitat sense lesionar, si més no sempre que sigui possible, les competències dels Länder.^{11bis}

5. La qüestió a la Constitució i els Estatuts

Vegem ara aquest problema pel que fa al nostre país.

La tècnica de la Constitució, reflectida en l'art. 149.1.3, el qual considera que les «relacions exteriors», de què formarien part les relacions amb la CEE, són una matèria perfectament diferenciable de les altres i sobre la qual l'Estat té competència exclusiva, és una concepció tributària del nostre propi constitucionalisme i de la idea que sobre el concepte de «relacions exteriors» van oferir la doctrina i la pràctica del segle XIX que, gairebé sense solució de continuïtat, s'ha projectat també sobre nosaltres.¹²

Fins a la Constitució de la segona República, cap de les nostres Constitucions no s'havia plantejat —tampoc no hauria pogut fer-ho— la possibilitat, ni tan sols atorgada en termes elementals i mínims, que les entitats territorials inferiors a l'Estat poguessin establir o projectar una acció exterior, sinó que el poder exterior es fonamenta en el fet que l'Estat i només ell, a través del rei, es relaciona externament. Ni tan sols el projecte de Constitució Federal de 1873, malgrat reconèixer l'existència d'Estats autònoms, els atorga cap participació en l'exercici de l'acció exterior, que considera competència exclusiva de la Federació i que tracta com una matèria més d'aquesta juntament amb correus i ferrocarrils.

La Constitució republicana de 1931, de clara vocació internacionalista i autonomista, també assenyalava al seu art. 14: «Són de l'exclusiva competència de l'Estat espanyol la legislació i l'execució directa de les matèries següents: representació diplomàtica i consultar i, en general, la de l'Estat a l'exterior; declaració de guerra; tractats de pau; règim de colònies i protectorat; i tota classe de relacions internacionals».

D'altra banda, els Estatuts català i basc reconeixien que aquesta «matèria» corresponia a l'Estat, cosa que es traduïa en una alta inspecció d'aquest sobre l'execució per les autoritats regionals dels tractats i convenis en qüestions de la seva competència amb una intervenció substitutiva del govern central en cas d'incompliment. Però, d'altra banda, no s'admetia cap mena de participació d'aquestes regions autònomes en

11 bis. R. Morawitz, «La colaboración entre el Estado y los Entes Autonómicos Territoriales en la Comunidad Europea».

12. M. Herrero de Miñón, «En torno al artículo 14 de la Ley de Cortes» (Contribución al estudio del poder exterior), a Boletín de Información de Ciencia Política, núm. 8. J. Rodríguez-Zapata, *Constitución, tratados internacionales y sistema de fuentes del derecho*. Bolonya, 1976.

l'exercici del poder exterior i s'arribava a l'extrem de negar fins i tot la participació de les regions autònomes en exposicions i congressos, bé que avui se sol entendre que aquesta és una simple activitat de promoció no específicament incardinada dins el concepte estricte de «relacions internacionals».

Com es pot veure, la Constitució de la República, malgrat constituir una ruptura de la línia anterior, era bastant tímida pertocant a la participació de les regions en l'acció exterior de l'Estat.

Això explica en part les dificultats actuals, ja que, mancats de tota tradició i amb una notable indefinició en el nostre text fonamental en tot allò que es refereix al sistema autonòmic, les contradiccions, perplexitats i posicions oposades troben ben adobat el seu camp de conreu.

El primer esborrany del text constitucional —avantprojecte de 5-I-1978— establí a l'art. 138.3 que eren de la competència exclusiva de l'Estat les matèries següents: «Les relacions internacionals, la representació diplomàtica consular i en general a l'exterior, la celebració de tractats i la fiscalització del compliment de les obligacions internacionals que se'n deriven».

Segons que pensa un cert sector doctrinal, aquest text hauria substituït avantatjósament l'actual art. 140.1.3 en referir-se únicament al conjunt d'activitats que per la seva pròpia essència constitueixen una manifestació directa i immediata del poder sobirà de l'Estat, però que tanmateix permetria reconèixer constitucionalment la competència de les Comunitats autònomes en altres moltes activitats de caràcter exterior.¹³

Per la seva banda, el grup basc defensava la inclusió d'una esmena al que aleshores era l'art. 141, en la qual es proposava l'adscripció de les «relacions internacionals» a l'Estat, però «sens perjudici que, en aquelles matèries compreses en l'àmbit de la potestat normativa dels territoris autònoms, aquests puguin concertar acords amb el consentiment del govern de l'Estat». Tanmateix, aquesta esmena no va prosperar, com tampoc no fou acceptada la sostinguda pel senyor Barrera, que proposava «quan en un tractat s'afecti les condicions particulars d'una Comunitat autònoma, l'òrgan executiu d'aquesta haurà de ser escoltat prèviament pel govern», car els representants de la UCD afirmaren que l'indret adequat per a la participació de les Comunitats autònomes en l'exercici del poder exterior de l'Estat era, justament, el Senat com a Cambra que és de representació territorial, cosa que ha tingut un cert ressò en la doctrina del Tribunal Constitucional.¹⁴

No cal insistir, tanmateix, en les crítiques de què el Senat ha estat objecte — i ho continuarà essent — des del punt de vista de les Comunitats autònomes, ja que és ben lluny de constituir una genuïna Cambra Territorial i resulta difícilment sostenible que és en ella precisament on les Comunitats autònomes poden manifestar la seva voluntat política de participació en el poder exterior.

I és així com l'actual redacció de l'art. 149.1.3 assenyala de manera una mica lapidària: «L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents: relacions internacionals».

La pràctica totalitat de la doctrina espanyola critica la redacció d'aquest precepte perquè creu que, amb el seu laconisme, no resol els problemes que planteja aquesta

13. G. Jauregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*. Oñati, 1986, p. 22.

14. Vegeu l'edició de *Trabajos parlamentarios* a càrrec de F. Sáinz Moreno, pp. 692 i ss.

temàtica, ja que ha considerat les relacions internacionals com una matèria més que en el repartiment de competències ha correspost a l'Estat.¹⁵

Això no obstant, no n'hi ha prou que existeixi qualsevol punt de connexió amb l'estranger per a concloure que s'ha produït l'exercici d'una potestat pública superior que implica una funció de sobe­rania atribuïble únicament a l'Estat. D'allò de què es tracta és d'impedir que es formulin unes polítiques autonòmiques completes que tinguin com a voluntat expressar les seves decisions en l'àmbit exterior, vinculant representativament unes competències i poders de naturalesa pública que interfereixin en l'acció exterior dels poders públics de l'Estat quan aquest actua com a subjecte de dret internacional.

Deixem, doncs, constància que, sota la rúbrica de «relacions internacionals», no es pot entendre que existeixi una matèria que, així que aparegui —i ho faci per vorejar tan sols qualsevol element d'estrangeria—, trastorni tot l'ordre constitucional de competències. Si fos així, sobraria pràcticament tota la distribució de competències, car no hi ha matèria que en acte o en potència no pugui projectar-se sobre l'exterior, com ho demostra en la pràctica el fet que els diferents departaments ministerials tenen en moltes ocasions el seu propi servei exterior.

Per la seva banda, els diferents Estatuts d'autonomia, amb una òptica no sempre exactament igual entre ells, s'han atansat a la qüestió de l'execució autonòmica dels tractats internacionals considerant tan sols en una certa mesura la participació de les Comunitats autònomes en el poder exterior.¹⁶

Hi ha dues menes de drets reconeguts generalment en els Estatuts, el dret de petició i el dret d'informació.

1. *El dret de petició*

Per una banda, generalment és reconegut el dret de demanar al govern central que estableixi tractats internacionals, possibilitat reconeguda amb diferent intensitat i variants en els diversos Estatuts, encara que, segons el meu parer, és possible estendre-la en termes homogenis perquè es tracta de un simple dret de petició, del qual no deriva el deure de l'Estat de celebrar en cap cas l'esmentat tractat. Si així fos, sí que quedaria afectat el nucli fort de les competències estatals. Però al mateix temps es demostra que no és possible entendre'l altrament, car tot acord suposa la necessitat que pactin dues parts i és inimaginable que això es concebi com un autèntic dret per part dels Estatuts. Com es precisa en alguns Estatuts, aquest dret de petició és simplement una funció estatutària d'orientació política permanent en virtut de la qual s'estableix el deure d'aquesta Comunitat autònoma d'exercir la seva petició a l'Estat, però que de cap manera no es pot entendre com una prohibició als altres de poder sol·licitar a l'Estat la celebració d'un tractat determinat.

15. S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades autónomas*, vol. II, pp. 29 i ss. A. Jiménez-Blanco, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*. Madrid, p. 89. E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles, E. Alberti, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1986, pp. 441 i ss.

16. G. Jauregui, *op. cit.*, p. 23. A. Ramiro Bretons, *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas*, p. 361. A. Mangas, *El derecho comunitario europeo*,... p. 221.

2. El dret d'informació

D'altra banda, disseminat al llarg dels diferents Estatuts apareix el deure de l'Estat d'informar les diferents Comunitats autònomes sobre la celebració de tractats que afectin les seves competències. I com que aquest és un dret que s'esgota amb l'obtenció de l'esmentada informació sense que comporti cap mena d'ampliació material i com que tot tractat se subscriu per tal de ser aplicat, sembla evident que no és possible propiciar una aplicació fragmentària dels dits convenis o tractats. Hi ha una exigència implícita en les potencialitats de tot Estatut d'obtenir informació sobre les matèries que afecten la respectiva Comunitat autònoma. Per això crec que és possible estendre aquest dret d'informació a totes les Comunitats encara que no s'hagi consagrat expressament en alguns Estatuts.

Amb aquests instruments normatius el Tribunal Constitucional ha actuat assenyalant, si més no fins ara, que les relacions internacionals sí que constitueixen una matèria aïllable de les altres, que a més aquesta matèria correspon a l'Estat de manera exclusiva i que el veritable lloc de participació de les Comunitats autònomes en l'exercici del poder exterior de l'Estat és el Senat, tancant aquest estricte panorama la idea que existeix a més un monopoli estatal d'interpretació sobre els tractats, de manera que les obligacions internacionals de l'Estat impliquen clarament un límit a les competències autonòmiques.^{16b)}

Es tracta, doncs, d'un concepte clàssic de les relacions internacionals que pràcticament engloba qualsevol activitat que tingui algun punt de connexió, encara que llunyà, amb qualsevol element d'estrangeria.

6. La fase ascendent

A partir d'aquestes dades ens hem de plantejar si les Comunitats autònomes poden influir d'alguna manera en el procés de presa de decisions de la Comunitat Europea i si, a més, poden tenir alguna mena de representació o oficina oberta a Brussel·les. Aquesta és la qüestió de l'anomenada «fase ascendent» per la doctrina.

Quan l'Estat negocia a les Comunitats Europees i determina la seva voluntat en el procés de creació de reglaments i directrius en el Consell, ¿pot fer-ho independentment de les Comunitats autònomes? És possible que aquestes manifestin prèviament la seva voluntat davant l'Estat? Es pot admetre que s'integrin orgànicament en la delegació espanyola?

Crec que aquestes preguntes poden admetre jurídicament diferents respostes, en principi igualment lícites des de la perspectiva constitucional.

Ès possible efectivament que, invocant d'una manera rígida l'estricta redacció de l'art. 149.1.3 de la Constitució, l'Estat decideixi fer abstracció total de les Comunitats autònomes i prendre tot sol la decisió que cregui encertada en el si de les Comunitats Europees, fixant, doncs, la seva posició sense ni tan sols escoltar les Comunitats autònomes.

Ara bé, aquest camí, que en gran part és el que s'ha seguit fins ara, és la millor manera d'assegurar que el dret europeu esdevindrà una font permanent de conflictes entre l'Estat i les Comunitats autònomes, com altrament ho demostra el fet que, en el

^{16 b)} Durant la correcció de les proves, el Tribunal Constitucional ha dictat la Sentència 252/1988 on matisa la seva posició anterior.

poc temps de vida del dret comunitari en relació amb el nostre país, ja s'han produït nombrosos conflictes de competències encara no resolts pel Tribunal Constitucional.

Si se segueix aquesta via, no sols se sotmetrà a una enorme tensió el ja per ell mateix complicat sistema de relacions entre l'Estat i les Comunitats autònomes, sinó que a més és possible que el dret comunitari corri el risc de ser aplicat d'una manera desigual a les diferents Comunitats autònomes, ja que si tot reglament o directriu neixen per a ser aplicats, és evident que l'actitud d'una Comunitat autònoma no serà la mateixa si ha pogut participar d'alguna manera en la gènesi d'aquests reglaments o directrius que si li són imposats sense el seu coneixement previ.

Es pot oferir, doncs, una altra resposta més d'acord amb l'anomenat regionalisme cooperatiu i que permetrà a l'Estat i a les Comunitats autònomes d'arribar a uns punts de coincidència i no de conflicte pertocant al dret europeu,¹⁷ entenent en concret que la resposta a aquest difícil problema comporta assegurar la participació de les Comunitats autònomes en l'exercici del poder exterior de l'Estat.

La fórmula més adequada per a assegurar aquesta participació és possiblement la del conveni entre l'Estat i les Comunitats autònomes, que en principi exigeix assegurar una autocoordinació prèvia de les diferents Comunitats autònomes entre elles.¹⁸

Es tracta de fer efectiva la possibilitat existent en els Estatuts de constituir unes plataformes organitzatives de les diferents Comunitats autònomes en les quals es podria arribar a resultats unitaris sobre els diferents problemes que planteja el dret europeu. Això, a més, serviria per a vertebrar un sistema autonòmic horitzontal tot abandonant l'actual tècnica de discussió bilateral amb l'Estat —de la qual hi ha poques excepcions— en què s'accentua únicament les diferències que poden existir entre les diferents Comunitats autònomes sense afavorir unes actituds en les quals, mantenint cada una la seva pròpia personalitat, s'aconsegueixin unes resultats homogenis i sobretot una actitud i un tarannà de cooperació que només poden reportar avantatges.

Aquesta mena d'òrgans, doncs, podrien preparar un conveni —del qual només es coneixen diferents versions, bé que sempre propugnades per l'Estat com a interlocutor únic amb cada Comunitat autònoma en una relació bilateral— sobre la participació de les Comunitats autònomes en l'exercici del poder exterior, en aquest cas comunitari, de l'Estat. Així entrariem en una fase de coordinació vertical en la qual no es tractaria d'imposar una actitud rígida a l'Estat, car no es tractaria de discutir les potestats públiques superiors d'aquest, sinó d'assegurar un «*modus participationis*» perfectament constitucional, posat que, d'una banda, hi hauria consentiment per part de l'Estat i, de l'altra, aquest quedaria en llibertat de negociar amb els altres socis comunitaris, ja que naturalment no podria quedar vinculat per mandat imperatiu davant les Comunitats Europees, perquè això impossibilitaria totalment el funcionament d'aquesta Comunitat i seria discutiblement constitucional perquè lesionaria —ara sí— el nucli fort de les competències de l'Estat. Més simplement, l'Estat estaria obligat per exigències de la coordinació a defensar la posició concertada amb un òrgan com el proposat i, si s'esqueia, a informar de les raons per les quals havia adoptat una actitud diferent de la convinguda.

17. E. Alberti, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid, 1987, pp. 343 i ss. A. Jiménez-Blanco, *Las relaciones de funcionamiento...* pp. 245 i ss. P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, pp. 299 i ss.

18. A. Menéndez-Rexach, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*. Madrid, 1982. Escuin Palop, «Algunos problemas jurídicos de los convenios de cooperación entre las Comunidades Autónomas», a REDA núm. 35, pp. 614 i ss. A. Pérez Moreno, *Los convenios internacionales*. Sevilla, 1980, p. 194.

Pel que fa a obrir a Brussel·les unes oficines de les Comunitats autònomes, crec que sempre és possible mentre tinguin caràcter merament informatiu, és a dir, mentre es limitin a conèixer de prop les polítiques de la Comunitat Europea. Ara bé, si aquestes oficines pretenien oferir als ciutadans la informació rebuda, és a dir, si oferien els seus serveis al públic, haurien d'estar obertes a tots els ciutadans espanyols i no únicament als de la seva respectiva Comunitat autònoma, perquè altrament estarien exercint un cert «*ius legationis*», una mena de representació consular, que afectaria el nucli fort de les relacions de l'Estat en l'àmbit internacional.

Pertocant a la via de la delegació segons l'art. 150.2 com a mitjà de participació, cal destacar que pot ésser útil en un cas concret, però no sembla que sigui la via ordinària a seguir en el cas del dret europeu, ja que la Comunitat Europea no estaria fàcilment disposada a negociar amb diferents Comunitats autònomes. A més, no seria gaire viable internament ja que, o s'hauria de generalitzar el mecanisme a totes les Comunitats autònomes o, per contra, podrien sorgir problemes d'igualtat en la participació amb la consegüent fricció constitucional des de la perspectiva del tracte igualitari que l'Estat ha de tenir amb les diferents Comunitats autònomes.¹⁹

La fórmula del regionalisme cooperatiu és, doncs, la que permet de fonamentar un cert optimisme pel que fa a la solució de la problemàtica participació de les Comunitats autònomes en l'exercici del poder comunitari.

7. La fase descendent

Examinem en segon terme la fase descendent, és a dir, l'execució autonòmica de la legislació comunitària.

I hem de començar recordant la clàusula de responsabilitat internacional de l'Estat, autèntic fonament i justificació de les potestats d'aquest, ja que és l'únic subjecte responsable davant les Comunitats i així apareixerà el principi general que «on hi ha responsabilitat, hi ha competència».

D'altra banda, internament poden aparèixer en suport d'aquesta línia els poders implícits de l'Estat que el mateix Tribunal Constitucional ha reconegut quan ho exigeix un interès supracomunitari o és en joc la pròpia unitat i coherència del sistema, com ho féu en la sentència del 20-II-1986 sobre reconversió industrial i en la del 10-VII-1986 sobre ajuda als agricultors joves.

Es tracta d'afirmar que el compromís europeu de l'Estat es pugui dur a terme, que la paraula internacional de l'Estat espanyol davant els altres socis comunitaris es pugui complir eficaçment i real. Dit altrament, qualsevol teorització que es faci sobre les potestats autonòmiques d'execució ha d'ésser plenament conscient que l'Estat sempre tindrà mitjans per a fer acceptar i complir els seus compromisos comunitaris, recordant que, d'acord amb allò que estableix l'art. 27 de la Convenció de Viena sobre el dret dels tractats recollit pel mateix Tribunal de Justícia de les Comunitats europees en la sentència del 2-II-1982, «una part no podrà invocar les disposicions del seu dret intern com a justificació de l'incompliment d'un tractat».

Per això, la clàusula de responsabilitat s'ha de traduir al capdavant en un conjunt de poders que tinguin com a finalitat portar a la pràctica el compromís comunitari adoptat.

19. Vegeu la nota 15.

Cal començar destacant que, en el cas dels reglaments, aquesta font comunitària, invocant les característiques àmpliament destacades amb anterioritat, passa a complir-se directament i immediata pels òrgans de cada Comunitat autònoma.

En canvi, d'acord amb el que hem dit abans, les directrius comunitàries exigeixen una norma estatal intermèdia que precisi la data en què comença a ser vigent i totes les mesures que siguin necessàries per a complir-la com cal, sens perjudici del seu desenvolupament ulterior per les Comunitats autònomes.

Cal recordar que, des de la perspectiva del dret comunitari, l'Estat és l'únic subjecte destinatari d'aquesta normativa i, d'altra banda, la directriu com a tal no es pot aplicar perquè, malgrat existir directrius molt detallades, sempre els faltaran una sèrie d'elements, entre altres i no de menor importància la data de la seva entrada en vigor.

A més hem de dir que la pràctica de les directrius detallades, si més no en teoria, és difícilment justificable, a part el fet que les directrius no sempre són detallades.

A diferència, doncs, dels reglaments —i sens perjudici que en aquests operi igualment la clàusula de garantia a favor de l'Estat com més endavant direm—, les Comunitats autònomes han d'esperar necessàriament que l'Estat disposi que tal directriu entri en vigor mitjançant la corresponent llei o reglament.

Si l'Estat no compleix la seva obligació i no promulga la corresponent normativa, les Comunitats autònomes no poden connectar directament amb la directriu comunitària per tal d'aplicar-la en el seu propi àmbit territorial. Aquesta fou a Itàlia la proposta de la comissió Giannini, segons la qual es permetia que les regions, després d'un requeriment previ a l'Estat, podrien aplicar les directrius incomplertes per Itàlia. No prosperà tanmateix aquesta proposta, que va ser rebutjada amb tota fermesa pel govern de Roma, perquè això equivalia a desconèixer el significat de l'art. 189 del Tractat i alhora podia comportar una aplicació fragmentària i multiforme de les directrius més enllà de la dosi raonable d'heterogeneïtat admissible.

En últim extrem podia deixar inermes l'Estat italià enfront de les polítiques d'altres Estats membres que podrien pressionar sobre unes regions concretes per tal de forçar la voluntat de l'Estat italià i, al mateix temps, d'altres Estats podrien estar interessats fins i tot a complir tard, malgrat una possible condemna del Tribunal, però assegurant-se així unes posicions més fortes i segures enfront de l'Estat italià.

Crec que aquestes raons són perfectament aplicables a les nostres Comunitats autònomes. Per això entenc que, fins i tot en cas d'un endarreriment injustificat o àdhuc de l'incompliment frontal d'una directriu per part de l'Estat espanyol, les Comunitats autònomes no poden aplicar aquesta directriu.

En aquest cas, qui no compleix la seva obligació és l'Estat en la seva totalitat, el qual és, repetim-ho un cop més, l'únic subjecte responsable davant les Comunitats europees i, doncs, ha de disposar de tots els mecanismes que siguin necessaris per a complir i fer complir la normativa comunitària.

Per tant, passem ara a examinar aquests poders de l'Estat.

8. Els mitjans estatals

Per part d'un sector de la doctrina s'ha dit que, en cas d'incompliment, l'única via en virtut de la qual podria posar-se en marxa el dispositiu coaccionador de l'Estat, substitutiu fins i tot de les Comunitats autònomes, hauria de ser el previst a l'art. 155

de la Constitució. Malgrat el considerable esforç de desdramatització fet per la doctrina, com és el cas de García de Enterría, el meu parer és que aquesta via té un triple inconvenient si es pretén que sigui el camí ordinari per a assegurar els poders de l'Estat pertocant a la garantia d'execució de la legislació comunitària quan la seva actualització correspongui a les Comunitats autònomes: a) que continua essent una via extraordinària i d'utilització complicada; b) que l'incompliment ha d'ésser greu; i c) que és un dispositiu molt complex per a posar-lo sovint en marxa, de manera que, un cop utilitzat, no sembla fàcil el seu ús repetit i cal recordar que la normativa comunitària es produeix cada dia i, per tant, són constants els riscos d'incompliment. A més, com ho destaca sagaçment Muñoz Machado, quan es posa en marxa aquesta tècnica resulta que ja s'ha d'haver complert; es tracta, doncs, d'un remei «*ex post facto*», però no és una tècnica que garanteixi prèviament que, efectivament, es complirà tal normativa.²⁰

Segons el meu parer, tampoc no és prou garantia la que ofereix la tècnica harmonitzadora.²¹

Ben cert que la sentència del 5-VIII-1983 no va impedir la possibilitat d'una harmonització preventiva i que, en casos extraordinaris, caldrà recórrer a aquesta tècnica en el supòsit d'un alt grau de resistència per part d'alguna Comunitat autònoma, si bé normalment tindrà l'avinentsa d'aplicar-se per tal de donar efectivitat al dret europeu en casos de disparitat notable entre les Comunitats autònomes en l'execució del dret comunitari.

Però tampoc no és una tècnica de la qual es pugui disposar ordinàriament en qualsevol mena d'incompliment per alguna Comunitat autònoma. Només és possible una aplicació selectiva i puntual d'aquesta tècnica en casos d'autèntica discrepància que posin en perill l'exigència d'una aplicació uniforme i reconoscible del dret europeu.

Crec que és així com s'ha d'arribar a analitzar directament la fórmula de l'art. 93 de la Constitució en combinació amb l'art. 149.1.3 per tal que permeti assegurar a l'Estat tots els poders necessaris per a complir com cal les exigències del dret europeu.

Així s'atribueix a l'Estat la garantia del compliment, cosa que comporta atribuir a l'Estat les potestats justes per tal que s'efectuï tal compliment, és a dir, que atribueixi per ell mateix un títol específic de competències a l'Estat que configurin necessàriament un conjunt de poders que assegurin que les obligacions del dret europeu seran complides sigui quina sigui l'actitud d'una Comunitat autònoma. Tota garantia porta implícita la possibilitat de la seva execució. No hi hauria cap garantia si aquesta quedava reduïda a la mera advertència. No es tracta d'afirmar que de la garantia del compliment derivi sense més ni més que també correspon a l'òrgan garant l'execució, última forma de garantia en la qual la identitat de garant i garantit sens dubte que aconseguix, valgui la insistència, garantir el resultat.

Més senzillament, la clàusula de garantia apareix en el meu criteri com un quart supòsit després dels altres tres sistematitzats per García de Enterría i en els quals es

20. Vegeu S. Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 108. E. Aja i altres, *op. cit.*, pp. 132 i ss. Sobre aquest precepte és fonamental l'aportació d'E. García de Enterría, que es pot consultar en la seva obra, *Estudios sobre autonomías territoriales*, pp. 257 i ss. Vegeu les interessants consideracions de J. García Torres, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», a *Organización territorial del Estado*, vol. II, 1984, pp. 1206 i ss.

21. J. Leguina Villa, *Escritos sobre autonomías territoriales*. Madrid, 1984, pp. 105 i ss.

retenen, si arriba el cas de fer-ho, unes competències estatals i àdhuc executives que assegurin el compliment efectiu del dret comunitari encara que aquest es projecti sobre competències autonòmiques exclusives, si les regions l'incompleixen.²²

Recordem els altres tres supòsits admesos pel Tribunal Constitucional: *a)* quan l'execució tingui caràcter supraterritorial; *b)* per raons d'urgència; i *c)* quan sigui imprescindible executar per l'Estat la seva legislació bàsica.

Doncs bé, segons el meu parer, no és dubtós que la garantia de l'art. 93 de la Constitució atorga els poders necessaris per a justificar tots i qualssevol mecanismes que l'Estat vulgui posar en marxa tant si es tracta d'un incompliment executiu com si aquest és de caràcter normatiu.

Sobriria del tot la garantia del compliment si aquesta no fos precisament això, una garantia, cosa que altrament està en plena consonància amb les exigències del mateix dret comunitari i en tots els supòsits s'assegura que en els diferents països es portarà efectivament a terme.

Finalment hem de dir que hem volgut construir la nostra tesi amb el disegni d'oferir unes tècniques que permetin articular els ordenaments europeu, estatal i autonòmic per tal d'assegurar que Espanya pugui aspirar a comportar-se com un membre lleial i eficaç de la Comunitat Europea sense disminució de les seves opcions constitucionals.

Només un gran moviment de cooperació entre les nostres Comunitats autònomes i de lleialtat entre aquestes i l'Estat podrà salvaguardar i adaptar temps a venir la seva autonomia política, ja que la progressiva integració europea exigeix una transformació a fons de l'autonomia regional, igual com ja ha transformat la vella sobirania estatal.

22. E. García de Enterría, *op. ult. cit.*, pp. 257 i ss.

