

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA-LEÓN
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES, ESPAÑA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN

TESINA:

**"PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACION ESTATAL Y REGIONAL EN LA
EJECUCIÓN DE LAS NORMAS COMUNITARIAS".**

PREVIO A OPTAR AL GRADO DE MAESTRÍA

AUTOR: LIC. XIOMARA RIVERA ZAMORA.

TUTOR: DOCTOR CARLOS JIMENEZ PIERNAS.

LEÓN, NICARAGUA, CENTROAMÉRICA,
10 DE JUNIO DEL AÑO 2.005

CONTENIDO	PAGINA
INTRODUCCIÓN.	4
I. EL COMITÉ DE LAS REGIONES	8
1. Antecedentes	8
2. Estructura actual del Comité De Las Regiones	11
II. DIVERSIDAD ORGANIZATIVA Y MARCOS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS COMPUESTOS.	18
1. Modelo constitucional alemán	18
A) El reparto competencial entre el Bund y los Länder	18
B) El Senado alemán (Bundesrat)	23
C) Los principios básicos del modelo alemán	
a. Las idea de estabilidad y equilibrio competencial como rectora de todo el sistema alemán	23
b. El principio de lealtad federal. Bundestreue	24
c. El principio de homogeneidad. Homogenität	26
2. Modelo constitucional italiano	28
3. Modelo constitucional español	36
III. LAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS.	41
1. Naturaleza de las Directivas	42
2. Elaboración, forma y vigencia	42
3. Eficacia	43
IV. PARTICIPACIÓN INTERNA EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO. CASO DE ESPAÑA.	46
1. Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas	50
2. Conferencias Sectoriales	51
3. Participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado	51
4. Participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones	55
A) Cuando la aplicación consista en la aprobación de normas	57
B) Cuando la aplicación consista en la ejecución de actuaciones administrativas	58
C) Cuando la aplicación consista en el desarrollo de programas comunitarios	58
5. Producción normativa autonómica	59

6. Control constitucional de cumplimiento del Derecho Comunitario	62
7. El Juez Nacional como Juez Comunitario	63
V. CONTROL COMUNITARIO SOBRE LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO.	65
1. Controles Políticos	65
2. Controles Jurídicos	66
3. Control Jurisdiccional.	67
CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFIA	75

INTRODUCCIÓN:

El Derecho comunitario es un conjunto normativo que establece mecanismos e instrumentos capaces de integrarse sin auxilio de otros, que cuenta con sus propias instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales y que se interpreta desde sus propias normas y principios, por ser un auténtico ordenamiento jurídico autónomo, que se coloca por encima de los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros en que se aplica.

Los Estados miembros han transferido competencias a los órganos comunitarios a través de los tratados constitutivos de la unión europea en el que dichas competencias se ejercen por instituciones independientes.

Al haber cedido competencias los Estados a los órganos comunitarios se ha dado paso a la creación de normas comunitarias que se imponen a la unión y las Comunidades, los Estados miembros y las personas físicas y jurídicas en el marco de las competencias comunitarias.

Por ello, en el presente trabajo alude a la participación de los entes regionales y locales en la ejecución del Derecho Comunitario, por lo que se ha dividido en cinco capítulos debido a la relación que dichos temas tienen con los citados entes locales y regionales.

Se hace una descripción y análisis del sistema en el cual se articulan los entes locales y regionales en general para lograr su participación en la aplicación del Derecho Comunitario y en

particular sobre los instrumentos y mecanismos creados en el ordenamiento jurídico español para tal fin.

Un primer capítulo aborda el tema relativo al “Comité de las Regiones”, desde sus antecedentes hasta su estructura actual, en donde se evidencia que el fenómeno regional ha sido concebido paralelamente pero de forma evolutiva desde un doble ámbito; como es en el seno del Consejo de Europa, desde 1957, en donde han sucedido una serie de órganos representativos de los intereses regionales y locales, como también en el ámbito de la Comunidad Europea, aunque de forma reciente con la firma del Tratado de Maastricht en 1992, en donde el fenómeno regional cobra mayor espacio cada vez en el proceso de integración.

El segundo capítulo trata la diversidad organizativa y marcos constitucionales de los Estados compuestos, para lo cual este trabajo se centra en los modelos constitucionales; Alemán, Italiano y Español, en el que se dejan sentada la organización interna de cara uno de dichos Estados y el reparto competencial entre el nivel estatal y regional en cada uno de ellos, haciendo notar la mayor o menor posibilidad de actuación de los entes regionales en la medida en que tienen mayores competencias exclusivas o concurrentes para la ejecución de la normativa comunitaria.

El tercer capítulo aborda las Directivas Comunitarias, ya que por regla general estas carecen de efecto directo por lo que necesitan ser transpuestas por los Estado miembros y es ante esta clase de normativa que los Estados miembros

en base al reparto competencial establecido en sus ordenamientos internos, que cumplirán los objetivos de dicha normativa, aplicándola en el interior del estado y a todos los niveles y en consecuencia es aquí en donde las Regiones y Entes Locales en ejercicio de sus competencias deben legislar o dictar los actos necesarios para el cumplimiento de la disposición comunitaria.

El cuarto capítulo hace referencia a la aplicación normativa del Derecho Comunitario en el sistema jurídico español, en el cual se reflejan los diferentes instrumentos de participación creados a nivel interno a fin de definir la voluntad del Estado español ante el proceso de toma de decisiones a nivel comunitario, como también para la aplicación de la normativa comunitaria una vez que ha entrado en vigor, en donde entra en juego la producción normativa autonómica a la que se ha destinado también un apartado. Asimismo se contempla el Control constitucional de cumplimiento del Derecho Comunitario, por ser éste parte integrante de los ordenamientos nacionales de manera tal que haya de inaplicarse la normativa contraria a aquel y la aplicación del citado Derecho Comunitario por el Juez Nacional.

En un quinto capítulo como un último eslabón del sistema se alude a los instrumentos del Control Comunitario para la ejecución del derecho Comunitario como son: Los controles políticos; que ejercen los Órganos comunitarios entre si y sobre los Estados Miembros como también sobre las Instituciones comunitarias, los controles Jurídicos; que por un lado ejerce la comisión en su misión de velar por la aplicación del Derecho, por otro el defensor del pueblo y el Tribunal de Cuentas con competencia para fiscalizar o controlar la totalidad de los ingresos y gastos de la comunidad y el Control Jurisdiccional; que ejercen los Jueces y Tribunales

Nacionales, como el Tribunal de Justicia ante los diferentes procedimientos y recursos establecidos para garantizar la observancia del Derecho Comunitario.

CAPITULO I:

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1. Antecedentes

Como es sabido, el Comité de las Regiones, según se establece en el artículo 263 del actual Tratado de la Comunidad Europea (TCE), está compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida.

Es decir, en el Comité de las Regiones existen representantes procedentes de dos vías; de los municipios y de las regiones, debido a la existencia de ambas realidades de gobierno territorial con mayor presencia política de una u otra en función de los distintos países europeos. Así, junto a países de fuerte tradición federalista donde el nivel regional es más acusado, se deben tener en cuenta otros países, que también son numerosos en los que ni siquiera existe una estructura territorial de tipo regional y que la única representación de este género se produce a nivel local, sea este municipal o supra municipal.

La idea de la doble naturaleza de los representantes dentro del Comité de las Regiones, se remonta en el movimiento europeísta y han sido precisamente los entes municipales los que tomaron iniciativas políticas bajo una doble idea, después de la Segunda guerra mundial, por considerar que la raíz de la integración europea, estriba en la acentuación de la democracia

Europea y debían los Municipios; ser los agentes principales de la difusión de la idea de que Europa es Democracia y de que Democracia es Europa, debido a que el Municipio es el lugar donde el ciudadano puede sentir de forma más inmediata su compromiso con la democracia.

Teniendo como base del municipio la idea de la democracia, los conceptos de ciudad y libertad; expresada esta última en el libre comercio, la libertad de creación artística, la libertad de expresión, el concepto electivo de los cargos públicos, como ideas ligadas al concepto de ciudad libre que se genera en toda Europa en la transición del feudalismo al capitalismo y que actúa en el inconsciente colectivo de los europeos, se crea en el seno del Consejo de Europa la Comisión de Asuntos Municipales y Regionales, por resolución de la Asamblea Consultiva de 27 de septiembre de 1952, que se transformaría en la Conferencia Europea de Poderes Locales (CEPL), que en 1975 pasó a denominarse “Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) y en 1994 “Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa”.

Hoy día el CPLRE esta compuesto por dos Cámaras, la de Poderes Locales y la de Poderes Regionales. El número de sus miembros asciende a 313 en total y están representados según criterios proporcionales de población, los 45 países miembros del Consejo de Europa.

Según la Resolución Estatutaria (2000) 1, adoptada el 15 de marzo de 2000 por el Comité de Ministros, los representantes deben ser elegidos en términos generales, entre personas que dispongan de un mandato electivo en el seno de las entidades locales o regionales. Sin embargo, teniendo en cuenta de que determinados cargos regionales y locales no son políticamente representativos, pero son políticamente responsables ante asambleas que sí lo son, se admite

también como miembros a este tipo de cargo público regional o local. En España, por Acuerdo de la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado, de 24 de marzo de 1994, los 12 representantes que les corresponden son elegidos 6, en representación de las entidades locales que son designados por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y otros 6 en representación de las Comunidades Autónomas que son designados por acuerdo entre ellas.

Debe recordarse el decisivo papel del CPLRE en la adopción de tratados internacionales que han reforzado la posición de estos poderes territoriales en el seno de sus respectivos ordenamientos internos, entre los que cabe destacar, sin duda, el Convenio-Marco Europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales de 1980; la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985; el Convenio Europeo sobre participación de los extranjeros en la vida pública local de 1992; y la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias de 1992 y su carácter de promotor actual de la Carta Europea de la Autonomía Regional.

Sin duda, la existencia del CPLRE es una antecedente esencial para la idea misma del Comité de las Regiones en el seno de la Unión Europea, si bien cabe observar quizás, que en el primero ha existido un mayor protagonismo municipalista y en el segundo, como veremos, el liderazgo ha correspondido en mayor parte a las regiones.

Si bien los Comités que han precedido al Comité de las regiones fueron creados en el contexto de un ordenamiento jurídico internacional y no de los órganos de integración,

constituyen una naturaleza base importante para la constitución de nuevas estructuras representativas del ámbito local y regional para la consecución de los fines de la integración europea.

2. Estructura actual del Comité De Las Regiones

Con la ampliación competencial de la comunidad europea, a través del Acta Única Europea de 1986, los elementos regionales de las políticas europeas cobran una verdadera dimensión, al establecerse como política comunitaria a iniciativa del presidente de la Comisión Jacques Delors, el concepto de cohesión económica y social, cobrando relevancia los fondos de cohesión y los fondos estructurales, especialmente los conocidos fondos FEDER. Con tales transformaciones, se hacía imprescindible contar con un foro de consulta a las regiones europeas para la elaboración de estas políticas de cohesión económica y social que tenían un gran reflejo en la lucha contra los desequilibrios territoriales entre las regiones más ricas y las más pobres y atrasadas.

Por decisión de la Comisión del 24 de Junio de 1988¹ se creó un Consejo Consultivo de los Entes regionales y Locales como órgano adjunto de la Comisión y subordinado a ésta, a fin de permitir la participación de éstos en la emisión de dictámenes a petición de la Comisión, sobre asuntos relacionados con el desarrollo de las Regiones y de la política regional de la Comunidad.

Este Consejo estaba compuesto por 42 miembros, todos ellos nombrados por la Comisión a título personal entre personas que ostentasen un mandato electivo a nivel regional o local,

¹ DOCE 247, de 6 de Septiembre de 1988.

designándose por mitades entre aquellos cuyo ámbito de actuación era el gobierno regional y aquellos otros cuya experiencia derivaba de entidades locales o supra locales.

La Comisión Europea era de la idea de que en el Tratado debía regularse la existencia de un órgano representativo de las regiones y municipios que actuase con carácter consultivo, idea a la que se sumó el Parlamento Europeo, lo que sostuvieron en el proceso de negociaciones políticas, del 21 de octubre de 1990, conducentes a la a la aprobación del Tratado de Maastricht.

Asimismo el Consejo Europeo, en la cumbre de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990, puso de manifiesto la importancia que determinados Estados miembros, entre los que se encontraban significativamente, Alemania, Bélgica y España, atribuían a la introducción de consultas a nivel regional y local en el proceso europeo de toma de decisiones.

De este modo en la Conferencia Intergubernamental que estudió y negoció la reforma del Tratado de Roma se propuso la creación de un Consejo de las Regiones, lo que fue ratificado por el Consejo Europeo de Maastricht de 9 y 10 de diciembre de 1991 y por la firma del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992., el que entró en vigor de 1 de noviembre de 1993, tras el debido proceso de ratificación por parte de los Estados miembros.

Debido a la naturaleza del Consejo Consultivo antes dicho, al ser creado por la Comisión y subordinado de ésta, su carácter mixto; al estar involucrados entes regionales y locales, su funcionamiento en cuanto a la emisión de dictámenes era poco perceptible, por lo que con el

Tratado de Maastricht², se creó el Comité de las Regiones para reforzar la presencia de las Regiones en las Instituciones Comunitarias, atribuyéndole ahora funciones consultivas tanto para la Comisión como para el Consejo, arrastrando algunos desajustes debido al carácter mixto de su composición, la falta de precisión de la disposición normativa y la heterogeneidad de las estructuras regionales en los Estados miembros³.

La sesión constitutiva del Comité de regiones tuvo lugar en Bruselas el 9 y 10 de marzo de 1994 siendo elegido Presidente Jacques Blanc, Consejero regional de Languedoc-Rosellon (1994-96) y alternándose luego líderes locales, supralocales y regionales, entre los que se cuenta Pasqual Maragall en su condición del Alcalde de Barcelona para el período 1996-98⁴, perteneciente también de forma alternativa al Partido Socialista Europeo y al Partido Popular Europeo, como ha sólido ser tradicional en los órganos comunitarios.

En dicho plenario de 1994 el Comité se organizó en ocho comisiones, cuatro subcomisiones y una comisión de asuntos institucionales con el cometido de elaborar los dictámenes del Comité.

De alguna forma esta organización se corresponde con la estructuración de la Comisión, con la cual el Comité, como vimos por sus antecedentes ha tenido una relación más estrecha y,

² Tratado de la Unión Europea, adoptado en Maastricht, el 7 de Febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de Noviembre de 1993.

³ Lo que causa inconvenientes por la discrecionalidad con que se distribuyen las cuotas de representación entre las Regiones y los Entes Locales, aunque en la práctica ha demostrado gran eficacia en su funcionamiento. Sobre el tema Vid. Molina del Pozo, Carlos Francisco. Manual de Derecho de la Comunidad Europea. Editorial DIJUSA, Cuarta Ed., 2002.

⁴ Los siguientes presidentes han sido: Manfred Dammeyer (PSE) miembro del Parlamento del Estado Federado de Renania del Norte-Westfalia (1998-2000); Jos Chabert (PPE) Vicepresidente primero del Consejo de la Región de Bruselas-Capital (2000-02); Albert Bore (PSE) Consejero del Consejo del Condado de Birmingham (2002-2004); y Peter Straub (PPE), Presidente del Parlamento Baden-Wutemberg (2004-06).

en todo caso, la debe tener debido a la competencia de iniciativa normativa con que cuenta la Comisión, que además tiene un funcionamiento de carácter permanente, lo que facilita el seguimiento de los asuntos.

En términos generales, la evolución siguiente de las actuaciones del Comité de Regiones ha sido esencialmente la de ir aumentando su estatus institucional, lo que se ha manifestado en diversas direcciones: la de ir solicitando mayores áreas donde su dictamen fuese preceptivo, ampliar sus relaciones con otras instituciones especialmente con el Parlamento Europeo; poder actuar ante el Tribunal de Justicia y el destacar su voluntad de ser una suerte de segundo parlamento de naturaleza territorial complementario al propio Parlamento Europeo.

En el proceso político de revisión de los tratados que conduciría al Tratado de Ámsterdam tuvo lugar, en la misma ciudad el 15 y 16 de mayo de 1997, la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, en la cual el Comité presentó ya sus propuestas para ser considerada una institución comunitaria de pleno nivel, con legitimación para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia, con mayores áreas donde ejercer su función de consulta preceptiva y con la posibilidad de que también el Parlamento tuviese el derecho a solicitar dictámenes consultivos del Comité de Regiones.

En el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 se acogen algunas de estas peticiones, al duplicarse el número de asuntos que son objeto de dictamen preceptivo, extendiéndose esta función a la política de empleo, política social, medio ambiente, formación

profesional y transporte y se afirma la potestad del Parlamento para solicitar dictámenes consultivos del Comité.

Este proceso de lentas reformas institucionales se continúa en el Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, en el que se establece que los miembros del Comité deben tener un mandato electoral en un ente regional o local u ostentar una responsabilidad política ante una asamblea elegida. El nombramiento de sus componentes deja de ser adoptado por unanimidad, para pasar a serlo por mayoría cualificada. El mandato de cada representante concluye automáticamente si cesa de su condición electiva o de responsabilidad política por la cual fue designado, entrando el suplente por el período de mandato que reste.

El número total de miembros del Comité en una Europa de 25 como la actual es de un máximo de 317, estando prevista una ampliación hasta 350 en una Europa de 27 Estados miembros.⁵

Los representantes son nombrados con sus suplentes, a propuesta de los Estados, por un período de 4 años, el que podrá ser renovable y es el Consejo quien mediante mayoría cualificada adoptará la lista de los miembros con sus suplentes.

Los miembros del Comité gozan de independencia en sus funciones y no están subordinados a mandato imperativo alguno respecto de sus Estados.

⁵ Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Firmado el 26 de febrero de 2001 en Niza. DOCE n° C 80, de 10 de marzo de 2001. Arto. 263.

Con el Tratado de Niza⁶, se impone a los miembros que sean titulares de un mandato electoral en las Regiones o tengan alguna responsabilidad política ante alguna asamblea electiva.

El Comité de las regiones tiene su sede en Bruselas y está estructurado con 4 clases de órganos, como son: a) El Pleno: que es el órgano supremo de decisión y se reúne al menos 4 veces al año, b) La Mesa: integrada por 33 miembros, c) Las Comisiones: Existen 8 Comisiones, 4 Subcomisiones, 1 Comisión Especial para asuntos Institucionales y d) La Secretaría General: con funciones de asistencia a los demás órganos.

El Comité de las Regiones tiene una función consultiva a instancia del Consejo y de la Comisión, en todos aquellos casos establecidos por el Tratado y en los que éstos consideren oportuno. Así el TCE establece las materias en que debe consultarse de forma obligatoria al Comité, como son: Educación y juventud⁷, Cultura⁸, Salud Pública⁹, Redes Transeuropeas¹⁰, Cohesión Económica y Social¹¹, quedando excluidas materias como la Agricultura, Transportes, Política social, Formación Profesional, Medio Ambiente, Industria, la Energía y Protección a los Consumidores¹².

⁶ Ibid. Arto. 263.

⁷ Arto. 149.4 TCE..

⁸ Arto. 152.4 TCE.

⁹ Arto. 152.4 TCE.

¹⁰ Arto. 156 TCE.

¹¹ Arto. 161 TCE.

¹² Esta exclusión es sorprendente porque estas materias son de mucha importancia e interesan a la mayoría de las Regiones o Entes Locales por afectar sus competencias o por ser gestionadas por ellas, además de ser muy limitado el número de Instituciones Comunitarias que pueden consultar al Comité, ya que se excluye al Parlamento Europea de esta potestad, aún teniendo un papel activo en la toma de decisiones. Sobre el tema Vid. Manual de Derecho de la Comunidad Europea, ob. cit., pag. 443.

Por Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión "La gobernanza europea", reitera su posición en cuanto a que la consulta a los sectores afectados de la sociedad civil para mejorar los proyectos legislativos tiene carácter complementario¹³, pero no podrá sustituir los procedimientos e instituciones legislativas legitimadas democráticamente; como son el Consejo y el Parlamento y tomando debidamente en consideración los dictámenes de las instituciones contempladas en los Tratados CE, en particular, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones.¹⁴

¹³ Las estructuras organizativas de la sociedad civil si bien prestan un servicio al interés general o sectorial, no pueden considerarse entidades autónomas con legitimidad democrática, ya que sus representantes no son elegidos por el pueblo.

¹⁴ www.europarl.eu.int. A5-0399/2001. Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión "La gobernanza europea" (COM(2001) 428 - C5-0454/2001 - 2001/2181(COS))

CAPTITULO II:

DIVERSIDAD ORGANIZATIVA Y MARCOS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS COMPUESTOS

1. Modelo Constitucional Alemán

A) El reparto competencial entre el Bund y los Länder

El modelo federal alemán es el modelo en que se inspiró el Constituyente español al establecer su régimen de reparto de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

En el ordenamiento constitucional alemán rige el principio de que los Länder gozan de competencia legislativa propia únicamente en las materias que no estén atribuidas al Bund, es decir, en la medida en que la Ley Fundamental no confiera competencia legislativa al Bund.

En este sentido, la Ley Fundamental menciona expresamente las competencias legislativas exclusivas del Bund, las competencias legislativas concurrentes del Bund y de los Länder y la competencia legislativa marco del Bund.

Por lo que respecta al ámbito de las competencias legislativas exclusivas del Bund o Federación, el Bund posee el derecho único para legislar, pero puede autorizar a los Länder expresamente para legislar en estos ámbitos mediante una Ley Federal.

Existe un listado (en los artículos 73 y 105.1) de las competencias legislativas exclusivas del Bund similar al artículo 149 de la Constitución, entre las que cabe mencionar a modo de ejemplo las materias de asuntos exteriores, defensa y protección de la población civil; la nacionalidad; la libertad de circulación y de residencia, el régimen de pasaportes, la inmigración y la emigración y la extradición; el régimen cambiario y monetario y de acuñación de moneda; etc.

Además de estos artículos, en algunas ocasiones la Ley Fundamental recoge en su articulado una reserva de ley federal para la regulación de una determinada materia, como es el caso de la regulación en materia de objeción de conciencia (artículo 4.3), de partidos políticos (artículo 21.3) o la regulación de las elecciones al Bundestag (artículo 38.3).

Es paradójico el hecho de que en la división de ámbitos de tareas entre el Bund y los Länder, según el artículo 30, el ejercicio de la competencia estatal y la realización de las tareas estatales les sean confiados en general a los Länder, mientras que al Bund o Federación le restarían sólo los casos expresamente previstos en el articulado de la propia Ley Fundamental. Sin embargo, desde el propio nacimiento de la Ley Fundamental en 1949, este principio de ordenamiento federal se ha ido desplazando mediante reformas constitucionales en el sentido de una concentración de las tareas estatales en la Federación o Bund. Ejemplos claros son los artículos 91.a y b, introducidos en 1969, según los cuales el Bund participará con una influencia dominante en la realización de tareas de los Länder, siendo una ley federal aprobada por el Bundesrat la que precise dichas tareas comunes y cómo se van a llevar a cabo su ejecución.

En cuanto a las materias que son objeto de la legislación concurrente se recoge un catálogo de las mismas en los artículos 74, 74a y 105.1 de la LFB, pudiéndose citar por ejemplo el Derecho civil, el Derecho penal y el régimen penitenciario, la organización judicial, el procedimiento judicial, el régimen de la abogacía, del notariado y del asesoramiento jurídico, entre otras.

En todas estas materias los Länder pueden legislar en tanto en cuanto el Bund no haga uso de sus derechos legislativos. En este ámbito la Federación tiene el derecho de legislar siempre que y en cuanto exista una necesidad de regulación legislativa federal.

Concretamente, esta necesidad se presenta en primer lugar cuando así lo requiera la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal, bien porque sobre un determinado asunto no sería eficaz una regulación de cada uno de los Länder o bien porque la regulación por Ley de un Land sobre un determinado asunto perjudicara los intereses de otro Land; y en segundo lugar, cuando esté en juego la unidad económica o jurídica en interés de la totalidad del Estado.

En la práctica estas materias de la legislación concurrente están sometidas en su mayor parte a la intervención del Bund, pues los citados presupuestos o condiciones para la actividad legislativa del Bund pueden darse con respecto a casi todas las materias objeto de la legislación concurrente, siendo totalmente discrecional la decisión acerca del cumplimiento de estos presupuestos, pero no su ejercicio, que es controlable por el Tribunal Constitucional alemán (Bundesverfassungsgericht).

Por último el Bund puede dictar disposiciones marco en las mismas condiciones de necesidad que señalábamos para la legislación concurrente, debiendo dejar a los legisladores de los

Länder una esfera de actuación para cumplimentar dichas disposiciones marco a través de sus propias regulaciones sustanciales, por lo que solo excepcionalmente podrán las disposiciones marco entrar en detalles o contener regulación de aplicación inmediata. Las materias a las que se circunscribe dicha legislación marco del Bund son, entre otras, los principios generales de la enseñanza superior, el régimen jurídico general de la prensa, la ordenación del territorio y el régimen hidráulico.

En definitiva se puede decir que los Länder conservan competencia legislativa propia sobre todo lo que respecta al Derecho de policía y de orden público, al derecho municipal y también al ámbito cultural, aunque ésta última con ciertos límites derivados de la posible intervención federal a través de la legislación marco y de las tareas comunes.

B) El Senado alemán (Bundesrat)

El Bundesrat es el órgano constitucional de la Federación a través del cual los Länder participan en la legislación y administración de la Federación así como en los asuntos de la Unión Europea (artículo 50 LFB).

Es un elemento esencial del ordenamiento federal, capaz de lograr la descentralización del Estado porque a través del Bundesrat es posible hacer valer los objetivos políticos y concretos de los Länder, que no siempre coinciden con los del Bund.

El artículo 53 LFB, que prevé el derecho y el deber -cuando sea así solicitado- de presencia de los miembros del Gobierno Federal y la posibilidad de que sean oídos en los debates del Bundesrat, pone de manifiesto el propósito de la Ley Fundamental de Bonn de crear una interconexión entre la política de la Federación y la de los Länder.

Los miembros del Bundesrat son miembros de los Gobiernos de los Länder. Éstos no son elegidos, sino que son designados y cesados por el Gobierno del respectivo Land (artículo 51.1), pudiendo enviar cada Land tantos miembros como votos tenga. El número de miembros que posee cada Land depende del número de habitantes del mismo, teniendo cada Land entre tres y cinco votos.

Como las votaciones no son expresión de la voluntad política de las personas que integran el Bundesrat, sino del respectivo Land, los votos de cada Land se depositan o emiten en bloque. Como no podía ser de otra manera, los miembros del Bundesrat están sujetos a las instrucciones del Gobierno del Land que los envía (artículos 53.a y 77.2.3°).

Las competencias del Bundesrat no están reguladas exhaustivamente en el capítulo que la Ley Fundamental dedica al Bundesrat (artículos 50 y ss.), sino que resultan de las distintas normas sobre las tareas y competencias del Bund en cuya realización participa el Bundesrat en la forma prevista en cada caso por la Ley Fundamental.

Las amplias competencias legislativas federales conjuntamente con el hecho de que, según el artículo 31 LFB, el Derecho federal tiene prioridad sobre el Derecho de los Länder, reducen la descentralización del ejercicio del poder estatal.

Aunque el art. 31 LFB citado, establece prioridad del derecho federal sobre el de los Länder, se compensa mediante la participación del Bundesrat en el procedimiento legislativo del Bund, pues las leyes del Bundestag o Parlamento Federal precisan de la aprobación expresa del Bundesrat cuando afectan a los intereses de los Länder, lo cual sucede en la mayoría de los casos, y teniendo en cuenta que el Bundesrat puede tener intereses y una constitución político-partidista distinta a la del Bundestag, esto supone un claro medio de frenar el poder del Bund. Incluso aunque no se precise su aprobación, el Bundesrat tiene un derecho de impugnación, que, sin embargo, puede ser vencido por votos en el Bundestag.

C) Los principios básicos del modelo alemán

a. Las idea de estabilidad y equilibrio competencial como rectora de todo el sistema alemán:

Los Estados federales han evolucionado hacia una idea de cooperación, que rige las relaciones entre el Bund y los Länder, lo que caracteriza el ejercicio mismo de las competencias de los Estados federados. Esto contrasta con el modo de entender las competencias en el Estado Español, en especial las exclusivas, al margen de una idea de cooperación, a las cuales las Comunidades Autónomas se aferran de forma contraria incluso a un Estado federal ¹⁵.

¹⁵ De ahí que se hable doctrinalmente de "un abuso en la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas". Véase por todos A.A. PÉREZ ANDRÉS, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid 2002, p.293.

En todo caso, y por lo que respecta en concreto al Estado federal alemán, se aprecia como rectora las ideas de estabilidad y equilibrio.

Esta idea del equilibrio competencial no pretende más que buscar un orden estable y armónico entre las distintas instancias legislativas, lejos de la suplantación de un poder por otro mediante el progresivo acaparamiento competencial que ocurre en el estado Español por las Comunidades autónomas..

Las ideas de estabilidad y equilibrio dominan el escenario político-legislativo en dicho Estado y se articulan a través de una serie de principios considerados básicos en el ordenamiento constitucional alemán: los principios de lealtad federal, de homogeneidad, de vigilancia federal y de coerción federal, que pasamos a analizar a continuación.

b. El principio de lealtad federal: Bundestreue

Se trata de un principio constitucional no escrito, desarrollado y elevado a la categoría de fundamental por el Tribunal Constitucional Federal Alemán desde su más temprana jurisprudencia¹⁶ a partir del propio principio constitucional del federalismo (Bundesstaatlichkeit, artículo 20 LFB) según el cual todos los participantes de la unión constitucional que supone el Estado federal están obligados a colaborar en el mantenimiento de su esencia, así como a contribuir a su fortalecimiento y a su salvaguardia. Este principio exige un comportamiento leal en el ejercicio de las respectivas competencias de los diferentes entes territoriales que integran la Federación y en definitiva en las

¹⁶ Ya se aprecia la consideración de este principio en BVerfGE 1, 299 y ss. A partir de entonces ha sido constante su formulación por el citado Tribunal alemán.

relaciones entre los distintos entes territoriales, rigiendo no sólo las relaciones entre Bund y Länder, sino también las relaciones los propios Länder, aunque no las de los órganos federales entre sí.

La función básica de este principio es, por tanto, vincular más estrechamente las diferentes partes integrantes del Estado federal bajo un orden constitucional común con el fin último de garantizar la permanencia coherente y el funcionamiento eficaz del sistema federal y por ello puede llegar a fundamentar intervenciones de vigilancia en la actividad de los Länder¹⁷.

De acuerdo con esta definición de la idea de lealtad federal se puede entender claramente por qué este principio ha adquirido un papel destacado como barrera en el ejercicio de las competencias (Kompetenzausübungsschranke), y en virtud de él, aunque una determinada competencia tenga una clara cobertura legal no puede ser ejercida de forma abusiva sin tener en cuenta los intereses del Bund o los de los Länder, de forma que la aplicación de este principio debe tener como consecuencia que nadie resulte dañado por las decisiones de otro.

Para lograr este objetivo se derivan del principio una serie de deberes de doble dirección, es decir, que vinculan tanto al Bund como a los Länder. Así por ejemplo, la prohibición de un ejercicio abusivo de las competencias propias, la prohibición de ir contra los propios actos, la obligación de cooperación y de facilitarse información, la obligación de mantener un estilo cordial en las negociaciones, la obligación de prestarse ayuda financiera unos Länder a otros. El incumplimiento

¹⁷ Un estudio exhaustivo sobre la presencia de este principio en los ordenamientos alemán, austríaco y español (con un repaso a fondo de la jurisprudencia constitucional española) se puede ver en F. SOSA WAGNER, "La lealtad, gozne del Estado", *REAL* n°288 2002, pp.79 y ss.

de estas obligaciones lleva consigo la nulidad o inaplicabilidad de la norma o acto contrario a la obligación.

c. El principio de homogeneidad: Homogenität

Este principio plasmado en varios artículos de la LFB significa la necesaria existencia de un mínimo de coincidencia para asegurar la pervivencia de la Federación, una mínima unidad en la diversidad. Teniendo en cuenta que la propia esencia del sistema federal lleva aparejada la posibilidad de conflictos y de una diversidad constitucional que en casos extremos podría poner en peligro la unidad del sistema, es imprescindible un mínimo de coincidencia constitucional en aspectos básicos, un elemento que asegure una cierta congruencia y estabilidad de la Federación esta exigencia mínima es lo que se denomina principio de homogeneidad.

No significa pues uniformidad o identidad, ni conlleva la eliminación de los lógicos antagonismos estructurales de un Estado federal, sino que se puede definir como el mínimo común de coincidencia y convicciones intocables, o el mínimo común del hábito político.

El principio de homogeneidad ha de ser interpretado de forma restrictiva por suponer un constreñimiento a la autonomía constitucional de los Länder. Para velar por el cumplimiento de este principio otorga el ordenamiento constitucional al Bund un deber de garantía, que ha de cumplir mediante la interposición del correspondiente recurso ante el Tribunal Constitucional que será quien decida si efectivamente las disposiciones constitucionales del Land contradicen los derechos

fundamentales o las exigencias del Estado social y si como consecuencia de ello deberán ser anuladas.

d. El principio de vigilancia federal (Bundesaufsicht)

Se enmarca este principio dentro de las competencias de acción del Bund sobre los Länder, que no son sino posibilidades de injerencia de la Federación en el ámbito de los Estados federados consustanciales a la esencia de todo Estado federal.

Los artículos 84 y 85 de la LFB articulan un sistema de vigilancia federal que asegure la correcta ejecución de las leyes federales por parte de los Länder, pues como norma general y salvo que se establezca lo contrario son éstos quienes ostentan la competencia originaria para la ejecución administrativa de las leyes federales (artículo 83 LFB).

Los instrumentos para ejercer esta vigilancia federal se encuentran también fijados en el propio ordenamiento constitucional y consisten para el caso de que los Länder ejecuten las leyes federales como asunto propio concretamente en enviar comisionados ante las autoridades supremas de los Länder y ante las autoridades inferiores, y para el caso de que los Länder ejecuten las leyes federales por delegación del Bund o Federación en la posibilidad de exigir informes y la presentación de expedientes y enviar comisionados a todas las autoridades de los Länder.

e. La coerción federal (Bundeszwang)

El principio coercitivo federal está previsto para situaciones extremas en las que un Land no cumpla los deberes federales que le impone la Ley Fundamental u otra ley federal. En este caso el artículo 37 de la LFB faculta al Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, a adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes.

Asimismo se señala que para la ejecución de dichas medidas el Gobierno Federal o su representante tienen el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a sus autoridades.

2. Modelo constitucional italiano

Italia se configura como una República democrática dividida en regiones, provincias y municipios, lo que se establece en las disposiciones constitucionales 1 y 114 de la Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947.

La creación de regiones, inspirada en gran parte en el Estado integral de la Constitución Española de 1931, buscaba dar respuesta a las tendencias federalistas que se presentaron durante el período post unitario.

En el debate constituyente sobre las regiones, la discusión se polarizó en dos posiciones: o bien otorgar a las regiones autonomía legislativa o bien establecer la región como órgano con descentralización administrativa. Finalmente, se optó por una solución intermedia entre las dos

tendencias, atribuyéndose a las regiones una competencia legislativa pero circunscrita por los principios establecidos por las propias leyes estatales ¹⁸.

Por ello, la Asamblea Constituyente adoptó el artículo 5 ¹⁹, una disposición de carácter general, incluida en los principios fundamentales con el explícito reconocimiento de la autonomía local y dedicó el Título V de la Parte Segunda, en los artículos 114 a 133, a la distribución territorial del poder, introduciendo junto a los municipios y las provincias a las regiones como entes autónomos dotados de sus propios poderes y funciones según la Constitución.

En la Constitución italiana se reconoció un trato especial para algunas regiones, denominadas regiones con Estatuto especial para diferenciarlas del resto, que eran las regiones con Estatuto ordinario, bien por sus particularidades lingüísticas, por su desarrollo económico o por sus particularidades geográficas. Dicha especialidad en la autonomía consistía, entre otras cosas, en la adopción de sus Estatutos de autonomía por aprobación del poder constituyente estatal a través de leyes constitucionales, mayor relevancia y extensión de sus competencias legislativas, participación en los impuestos estatales recaudados en la región, etc. ²⁰.

Las regiones surgieron aproximadamente veintidós años después de la aprobación de la Constitución como entidades artificiales, creadas por voluntad de los partidos políticos nacionales,

¹⁸ E. ARGULLOL MURGADAS, *La vía italiana a la autonomía regional*, Madrid 1977, pp.54 y s.

¹⁹ Según este artículo la República, una e indivisible reconoce y promoverá las autonomías locales; efectuará los servicios que depende del Estado la más amplia descentralización administrativa; y adoptará los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y la descentralización.

²⁰ E. ARGULLOL MURGADAS, *La vía italiana a la autonomía regional*, Madrid 1977, pp.61 y s.

sin raíces sólidas en el territorio y sin una comunidad de intereses. Además, las regiones se constituyeron sin proceder a un reordenamiento contextual del sistema administrativo, acabando por insertarse en un sistema que ha quedado sustancialmente centralizado ²¹.

A causa de este mal funcionamiento del modelo descentralizado constitucional, recientemente, en octubre de 2001, se ha procedido a una profunda reforma del mismo a través de la aprobación y posterior confirmación mediante referéndum de la Ley Constitucional sobre el Federalismo, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 138 de la Constitución italiana.

Esta es la primera vez desde la entrada en vigor de la Constitución que se convoca el citado referéndum, pues hasta entonces solamente se habían dictado leyes de reforma constitucional pero no se había utilizado el mecanismo de la consulta pública.

Esta reforma era necesaria para armonizar definitivamente el texto constitucional con una serie de modificaciones de marcado acento federalista que se habían realizado en los años precedentes afectando al Título V, del texto constitucional.

Algunas de estas modificaciones fueron realizadas por la Ley Constitucional nº1 de 1999, en virtud de la cual pasan a elegirse por sufragio universal y directo los presidentes de las juntas regionales, ya que hasta entonces eran designados por el Consejo regional y se elimina el trámite de ratificación por Ley de la República para la expedición de los Estatutos de las Regiones. Otra modificación importante había sido la Ley nº59 de 1997, en la que se permitía al Gobierno que

²¹ J.L. PIÑAR MAÑAS, *Las relaciones entre el Estado y las regiones. La experiencia italiana*, Madrid 1986.

transfiriera a las regiones y los entes locales una serie de funciones y competencias legislativas y que se materializó en el Decreto legislativo 143 de 1997 de transferencia efectiva de las competencias legislativas en las materias de agricultura, pesca, caza, desarrollo rural, alimentación, etc.

La reforma constitucional de 2001 es la más profunda de la Constitución desde su entrada en vigor en enero de 1948, ya que se modifican 18 de los 20 artículos que se refieren a las regiones, permaneciendo únicamente intactos el artículo 131, que enumera las regiones italianas, y el artículo 133, que se refiere a la modificación o establecimiento de nuevas provincias²².

Uno de los aspectos más importantes de la reforma constitucional es la reelaboración del artículo 117 que regula la potestad legislativa de las regiones italianas.

El anterior texto indicaba una lista cerrada de materias, las que solo se podían ampliar mediante leyes constitucionales, en las que las regiones tenían competencia legislativa, competencia que se desarrollaba dentro de los límites de los principios fundamentales de las leyes de la República. La nueva redacción del precepto diseña una articulación de las funciones legislativas diferente, pues introduce novedades en muchos puntos y eleva a rango de constitucional las atribuciones que las regiones habían recibido por el Ley n°59 de 1997.

²² Sobre esta reforma puede verse P.P. VANEGAS GIL, "La autonomía territorial y la reforma constitucional italiana", con detalles acerca de las distintas posiciones de los partidos políticos al respecto y los resultados referéndum.

En concreto, establece en su primer apartado que la potestad legislativa la ejercen el Estado y las regiones dentro de los límites constitucionales, el ordenamiento comunitario y las obligaciones constitucionales y no supeditada a la ley del Estado. Se introduce asimismo la distinción entre legislación exclusiva y legislación concurrente, siguiendo en ello el modelo de la Ley Fundamental de Bonn.

En el segundo apartado del precepto se enuncian una serie de materias reservando al Estado la legislación exclusiva sobre una serie de materias, así como la potestad reglamentaria, salvo delegación a las regiones. Entre ellas se encuentran la política exterior y relaciones internacionales del Estado y del Estado con la Unión Europea; inmigración; relaciones entre la República y las confesiones religiosas; defensa y fuerzas armadas, seguridad del Estado, armas, municiones y explosivos; moneda, tutela del ahorro, mercados financieros, tutela de la competencia; tutela del ambiente, ecosistema y bienes culturales; etc.

En el tercer inciso del artículo 117, se establece que será objeto de legislación concurrente las materias de relaciones internacionales y con la Unión Europea de las regiones; comercio exterior; tutela y seguridad del trabajo; investigación científica y tecnológica; ordenamiento deportivo; Gobierno del territorio; puertos y aeropuertos civiles, grandes redes de transporte y navegación, ordenamiento de las comunicaciones; producción, transporte y distribución nacional de la energía; etc. En estas materias concurrentes, el Estado determinará los principios fundamentales y las regiones procederán a su desarrollo legislativo.

En el cuarto apartado del artículo 117 se recoge la cláusula residual en virtud de la cual, las materias que no estén atribuidas de forma exclusiva o concurrente al Estado corresponderán a las regiones, sin más límite que la Constitución, el ordenamiento comunitario y obligaciones internacionales. Se suprime así la limitación derivada de los principios fundamentales de la legislación estatal, existente antes de la reforma.

En definitiva, de acuerdo con este nuevo artículo 117, las competencias legislativas regionales resultan mucha más extensas que con la redacción anterior del precepto ²³. Sin embargo, se ha criticado que las competencias exclusivas estatales son demasiado extensas y que alcanza a materias, como la tutela del ambiente y de los bienes culturales, cuya titularidad por parte del Estado no resulta compatible con el concepto moderno de autonomía ²⁴.

Otra reforma fundamental es la operada en el artículo 116, que contiene el reconocimiento de autonomía especial a cinco regiones italianas (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta), y al cual se agrega, en primer lugar, un nuevo apartado relativo al reconocimiento constitucional de la autonomía a las provincias de Trento y de Bolzano. Pero la modificación más importante de este precepto se recoge en el nuevo último apartado de este artículo donde se prevé la autonomía diferenciada o regionalismo diferenciado.

²³ M. GALLINARO, "La función legislativa en los Consejos regionales italianos", VVAA., *Las funciones de los Parlamentos en Italia y en España*, Pamplona 2001, pp.17 y ss.

²⁴ A. LA PERGOLA, "la técnica constitucional de la autonomía: aspectos de Derecho comparado", *Autonomía y partidos políticos*, Madrid 1984, p.4.

Se refiere éste a la posibilidad que tienen las regiones para negociar con el Estado formas y condiciones particulares de autonomía que inciden sobre todo en el plano administrativo y financiero, pero que también pueden extenderse al plano legislativo. En la esfera de las competencias legislativas una autonomía diferenciada permitirá el traslado de competencias concurrentes a aquellas residuales o primarias, por ejemplo, y que ciertas competencias legislativas exclusivas estatales (por ejemplo, en materia de organización de la justicia de paz, educación, tutela del ambiente y de los bienes culturales) puedan ser atribuidas a las regiones. La decisión se adopta mediante una ley aprobada por las dos Cámaras con mayoría absoluta de sus miembros, previa iniciativa de la región, y sobre la base del acuerdo entre el Estado y la región interesada.

La aplicación de este artículo 116 permitirá que las regiones con estatuto ordinario que tienen una elevada capacidad de gobierno puedan gozar del mismo régimen que las regiones con estatuto especial y conducir así gradualmente a la superación de la distinción entre Estatutos regionales especiales y ordinarios.

El artículo 119 introduce el denominado federalismo fiscal, al establecer que los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones tienen autonomía financiera de ingresos y gastos, sin necesidad de ley estatal, como establecía la regulación constitucional anterior.

Otro de los aspectos básicos de la reforma es la eliminación de controles centralistas sobre la legitimidad de los actos de las regiones y de los entes locales, al eliminar estas instituciones de control como el comisario de gobierno y las circunscripciones de descentralización administrativa

del Estado en la periferia. Ello ha supuesto la derogación de los artículos 124, 125.1, 129 y 130 de la Constitución italiana.

Por su parte, el nuevo texto del artículo 127 suprime el control del Gobierno sobre las leyes regionales y atribuye a la Corte Constitucional el papel de garante en el respeto recíproco del Estado y de las regiones en cuanto a sus competencias legislativas respectivas.

Esta reforma constitucional ha de venir acompañada como es lógico de una modificación de los estatutos de autonomía y la adecuación normativa de la propia reforma, que se espera no permanezca en el papel otros veinte años, como sucedió con el desarrollo del modelo regional en las quince regiones con estatuto ordinario, a causa de la extrema lentitud de las Cámaras para aprobar las leyes necesarias a tal fin.

Con la reforma de la Constitución italiana realizada en el año 2001, el Estado regional se va acercando al modelo federal de Estado, aunque para llegar a un verdadero federalismo faltarían únicamente reformas en la parte orgánica de la Constitución, en especial lo que se refiere a la modificación del Senado para convertirlo en Cámara o Senado de las regiones y la nueva composición de la Corte Constitucional.

En el año 2001, cuando se produce la reforma constitucional, ya existían proyectos de federalización absoluta del Estado, cuyo debate constitucional se dejó para un momento posterior con el objeto de favorecer la aprobación de esta reforma considerada más fácil de aprobar al procurar una federalización progresiva y no contener propuestas tan radicales.

3. Modelo constitucional español

El Estado Español se define como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico; la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, con una Monarquía Parlamentaria como forma política de Estado y cuya soberanía nacional reside en el pueblo español del cual emanan los poderes del Estado²⁵. Se declara además como una nación indisolublemente unida e indivisible, reconociendo y garantizando el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.²⁶

En esta estructura compleja de Poder se encuentran articuladas las 17 Comunidades Autónomas que integran el Estado Español y que en el texto constitucional establece que aquellas provincias limítrofes y con características históricas, culturales y económicas comunes y los territorios insulares y provincias con entidad regional histórica, tienen la posibilidad de acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades Autónomas, ajustándose al marco constitucional y a sus respectivos estatutos.²⁷

Asimismo el arto.148 CE establece las competencias que podrán tener las Comunidades autónomas, de las que éstas deciden cuáles adoptarán con carácter exclusivo y el Estado se reserva para sí y con carácter exclusivo un sinnúmero de competencias mediante la disposición

²⁵ Arto. 1 C.E.. B.O.E. num. 311-1, de 29 de Diciembre de 1978. López Guerra Luis. Constitución Española. 8va. Ed., Editorial Tecnos, 1996.

²⁶ Arto. 2, C.E.. B.O.E. num. 311-1, de 29 de Diciembre de 1978. Op. Cit.

²⁷ Arto. 143, CE. B.O.E. num. 311-1, de 29 de Diciembre de 1978. Op. Cit.

constitucional 149, entre ellas la materia de las “Relaciones Internacionales”. Advirtiendo que las materias no atribuidas por los estatutos autonómicos respectivos corresponderán al Estado, prevaleciendo en este caso las normas de carácter estatal y en el caso contrario el derecho estatal tendrá carácter supletorio del derecho de las Comunidades autónomas.

Sobre la posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas en la adopción normativa y aplicación del Derecho comunitario se encuentran posiciones doctrinarias encontradas, ya que hay autores que sostienen; que por ser las Comunidades autónomas parte integrante de la estructura del Estado pueden perfectamente establecer relaciones internacionales pero otros sostienen que no porque no gozan de soberanía y que su participación es meramente consultiva.

En este mismo orden de ideas; el texto constitucional en su Arto. 93, estatuye que para atribuir a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, se deberá autorizar mediante ley orgánica y la garantía del cumplimiento de éstos, como también las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno²⁸.

En lo que al contexto regional se refiere, el arto. 93 CE²⁹ es impreciso en cuanto al lugar que ocupan las Comunidades autónomas en virtud de los Tratados, lo cual se resuelve en su parte final diciendo que para atribuir competencias a una Organización Internacional se deberá

²⁸ Aquí también podemos apreciar si nos atenemos a la literalidad del texto que no existe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas celebren Tratados por estarle vedado constitucionalmente.

²⁹ Ver en este sentido a Molina del Pozo, Carlos Francisco. Manual de Derecho de las Comunidades Europeas, Editorial DIJUSA, Cuarta Ed., 2002, págs. 1391-1392.

realizar mediante Ley Orgánica, así que las competencias de las Comunidades Autónomas por tener rango constitucional y reguladas por el art. 148 CE, les es aplicable el citado art. 93 y en cuanto a la responsabilidad que éste atribuye a las Cortes Generales y al Gobierno como garantes del cumplimiento de los Tratados y de las resoluciones que emanen de organizaciones internacionales o supranacionales, justifica que sea precisamente el Estado el sujeto de derechos y obligaciones frente a las Comunidades Europeas, derivado del ordenamiento jurídico interno establecido por el texto constitucional³⁰.

En consonancia con lo antes dicho y en particular a la competencia exclusiva del Estado español en materia de relaciones internacionales, el art. 137 CE atribuye autonomía en la gestión de sus intereses a los municipios, provincias y a las Comunidades autónomas, así que al atribuirse competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas, derivadas del 148 CE y que luego son atribuidas a una organización supranacional, en virtud de un Tratado, independientemente de que el llamado a garantizar el cumplimiento de éste sea el Estado, en el ordenamiento jurídico interno debido precisamente a ese reparto competencial; las Comunidades Autónomas están legitimadas para velar por la gestión de sus respectivos intereses, lo cual está llamado a observar el Estado, en atención de la autonomía de que gozan estos entes regionales.

Debido a ésta compleja distribución territorial de poder, que se desprende del texto constitucional, para la aplicación del derecho Comunitario entran en juego tres niveles organizativos; el autonómico, el estatal y el comunitario, en que ha de procurarse no entren en conflicto teniendo como referencia las competencias que cada uno tienen atribuidas, ya que los conflictos que puedan originarse entre las Comunidades Autónomas y las Comunidades

³⁰ Ibid.

Europeas serán responsabilidad de los Estados respectivos, ya que son los obligados al cumplimiento de los Tratados en su territorio, criterio que ha ido cambiando debido a la presencia regional creciente en el ámbito comunitario³¹.

Abordamos ahora, la posición de los estatutos de autonomía respecto al texto constitucional y encontramos que algunos de ellos recogen preceptos sobre la ejecución autonómica de los Tratados Internacionales pero no es posible construir sobre ellos un modelo de incorporación del Derecho comunitario y tampoco sobre los actos que puedan derivarse de las instituciones creadas por los Tratados Comunitarios, ya que tales disposiciones estatutarias han sido diseñadas bajo la premisa de regular tratados internacionales clásicos que no necesitan de desarrollo normativo para su aplicación interna en los Estados una vez que son aprobados y ratificados. A diferencia de éstos los Tratados Comunitarios dan origen a obligaciones que vinculan tanto a los Estados como a sus particulares.

La mayoría de los estatutos se reservan sólo la función ejecutiva de los Tratados Internacionales por lo que no es posible pensar en posibilidad de una función legislativa o de desarrollo legislativo en cualquier materia por no tener competencia para ello las Comunidades Autónomas, llegándose a concluir que ni la Constitución ni los Estatutos contienen normas tendientes a garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación del derecho Comunitario, situación contraria sucede con el Estado que al ceder sus competencias a la Comunidad Europea sigue conservando la potestad de aplicar las normas comunitarias, lo que en

³¹ Ibid. p. 1390.

la práctica tiende a ir resolviéndose a la luz de éste análisis respecto a las Comunidades Autónomas, distanciándose un poco del ordenamiento jurídico positivo³².

³² Ver en este sentido a Molina del Pozo, Carlos Francisco., op cit. en nota 27, p.p. 1394-1395.

CAPITULO III:

LAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS

Por tener una vinculación directa con el tema que me ocupa, es necesario abordar lo relativo a las Directivas, por ser estas una fuente importante del Derecho comunitario derivado, en la que juegan un papel importante los Estados miembros y sus regiones con facultades legislativas.

Las Directivas obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, por lo que necesitan normas internas de desarrollo pero la Comunidad deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios que han de usar para su desarrollo normativo. Sin embargo algunas Directivas son de aplicación directa, por cada uno de los Estados miembros o destinatarios de dichas directivas, sin necesidad de transposición al derecho interno³³.

Una vez que ha transcurrido el plazo establecido por la Directiva a efectos de la transposición normativa por sus destinatarios, sin que esta se haya realizado, la directiva puede ser invocada y aplicada directamente al menos en aquello que es claro, preciso e incondicional y entrará en vigor en el momento de su notificación al interesado.

Las directivas precisan ser transpuestas por los Estados miembros para que afecten a las personas físicas o jurídicas, salvo que sean aplicables aunque no se hayan transpuesto en virtud del efecto directo.

³³ Ver supra Cap. IV, 5.

1. Naturaleza de las Directivas

Son normas comunitarias cuyo destinatarios de modo inmediato son los Estados, en la medida que persiguen como objetivo la aproximación de las legislaciones o de las políticas, en general de los Estados miembros sobre la base de que estas se adapten al modelo que supone la directiva, en el plazo por ésta previsto. Su finalidad es la aproximación entre las legislaciones o las políticas, de los Estados miembros.

Se pueden clasificar en directivas que tienen a todos los Estados miembros y las que tienen a algunos estados miembros. Como también se pueden diferenciar entre directivas detalladas y directivas marco.

2. Elaboración, forma y vigencia

Pueden ser elaboradas por el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, pero también pueden ser dictadas conjuntamente por el Consejo y la Comisión, lo que así establece el art. 245 TCE. Ellas establecen un plazo para su cumplimiento, es decir el resultado buscado por ellas no es inmediato.

Las Directivas se caracterizan por carecer de aplicabilidad directa, ya que son normas comunitarias generales que necesitan de normas internas de desarrollo, es decir, hasta que el Estado-miembro no realice el acto de transposición, el contenido normativo de la Directiva no se

aplica en su territorio, luego los efectos jurídicos de las Directivas derivan de la norma interna mediante la cual el Estado-miembro ha realizado su deber de transposición. La Directiva obliga a los Estados a respetar el resultado que espera producirse en un plazo determinado, pudiendo libremente decidir éstos: la forma, los medios, el acto jurídico por el cual se va a llevar a cabo la transposición así como el órgano que va a realizar la misma³⁴. Asimismo; carecen éstas de eficacia general ya que obliga sólo a sus destinatarios, que pueden ser uno, varios o incluso todos los Estados-miembros de la Comunidad Europea.

3. Eficacia

Su eficacia con relación a los Estados miembros comienza a partir de la publicación o notificación de la misma. Desde su publicación hasta la conclusión de su plazo. La Directiva establece ella misma el plazo en que los Estados lleven a cabo el desarrollo de la norma comunitaria, es decir, cumplir con el deber de transposición, cuando este no se produce en el tiempo señalado, el contenido de la directiva se puede aplicar, es el denominado efecto directo, siempre que el contenido de la directiva resulte claro y preciso.

³⁴ Vease Real Decreto Legislativo 1163/1986, de 13 de junio, por el que se modifica la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos (BOE núm. 149, de 23 de junio de 1986), en el que al recepcionar el derecho comunitario, debido a la integración de España en las Comunidades Europeas hace necesaria la adaptación de este derecho comunitario al interno español, dictando la correspondiente norma de transposición de la Directiva 75/ 442/CEE, de 15 de julio de 1975, que regula con carácter general la gestión de los residuos, por lo que el Gobierno español en uso de las facultades conferidas por la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, como es la potestad de dictar normas con rango de Ley, mediante este Real Decreto Legislativo 1163/1986 y al amparo del artículo 82 de la Constitución, adapta su ordenamiento jurídico interno al derecho comunitario, haciendo uso para ello de un Decreto Legislativo, no de una ley. Con ello se corrobora que efectivamente los Estados determinarán la forma y los medios para la transposición de la normativa comunitaria.

El plazo de transposición de la directiva es una obligación que vincula a los Estados destinatarios, debiendo considerarse que su incumplimiento es una violación del Tratado, ya que si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido con una obligación que le impone el TCE, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido al citado Estado la posibilidad de hacer sus observaciones y si éste no acata lo dispuesto en el dictamen de la Comisión en el plazo establecido para dicho efecto, podrá la Comisión recurrir al Tribunal de Justicia para demandar por Incumplimiento del tratado al Estado infractor, en el marco de lo establecido en el 226 TCE.

Las Directivas que se adoptan por el procedimiento de codecisión así como las que tengan por destinatarios a todos los Estados-miembros se publican en el D.O.C.E en la serie L. Su entrada en vigor se producirá en la fecha que ella misma haya fijado, o en defecto a los veinte días de su publicación.

Las demás Directivas que no tienen como destinatarios a todos los estados se realizará una notificación, mediante cauce diplomático, si los destinatarios son particulares la notificación se hace por envío postal con acuse de recibo. Éstas entraran en vigor desde su notificación a la parte interesada.

El derecho comunitario producirá plena eficacia una vez que los Estados miembros aplican la normativa comunitaria y particularmente las Directivas son normas que en general, necesitan ser desarrolladas legislativamente por los Estados destinatarios, por ello en el capítulo siguiente se aborda en particular el tema referido a la participación interna de los Estados

miembros en la elaboración de la normativa comunitaria como también para su ejecución, particularmente en el caso español.

CAPITULO IV:
PARTICIPACIÓN INTERNA EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO
EN LOS ESTADOS COMPUESTOS. CASO DE ESPAÑA:

La Comisión y el Consejo son las Instituciones Comunitarias a quienes los Tratados Constitutivos han atribuido poderes para la ejecución del Derecho Comunitario, éstos a su vez han reservado competencias de ejecución del citado derecho comunitario a los Estados miembros de la Unión, los que tienen la obligación de dar cumplimiento efectivo al Derecho comunitario, debiendo tomar todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas para que la normativa comunitaria produzca sus efectos en los Estados miembros.³⁵

El Derecho Comunitario no establece a los Estados miembros cuál ha de ser la formula que han de adoptar o usar para aplicación de la normativa comunitaria y por vía jurisprudencial el TJCE ha confirmado el principio de autonomía Institucional y procedimental, en el que las autoridades nacionales de los Estados miembros habrán de determinar el procedimiento jurídico para la consecución del resultado esperado³⁶, teniendo este principio como límite, los principios de primacía y efecto directo del Derecho Comunitario.³⁷

³⁵ Ver Mangas Martín, A. “Derecho Comunitario y Derecho Español”, en Alonso Ureba, Alberto (ed), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid 1999, (Mc Graw Hill), 252-272, p.p. 258-259.

³⁶ Lo que implica que los Estados miembros no podrán dictar normas de desarrollo que sean incompatibles con el contenido y objetivos de la normativa comunitaria.

³⁷ *Ibid.*

Por ello trataremos aquí los instrumentos o mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico español para la formación de la voluntad del Estado español, como también para la aplicabilidad de la normativa comunitaria en el ámbito interno.

La adhesión del Estado español a las Comunidades Europeas ha supuesto la cesión del ejercicio de competencias internas, esto es, de titularidad tanto estatal como autonómica, a las instituciones comunitarias. El carácter interestatal del proceso de integración europea permite que el Estado vea compensada esta pérdida competencial mediante su participación directa en los foros decisorios comunitarios.

La articulación de la participación autonómica en la elaboración de las decisiones comunitarias que afectan a sus competencias viene exigida por la necesidad de evitar la reestatalización aunque no formal si material de las competencias autonómicas. El respeto al principio de autonomía consagrado en la Constitución y al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas llevado a cabo por el bloque de la constitucionalidad, se garantiza mediante la coparticipación autonómica en la elaboración de las decisiones comunitarias que finalmente vendrán a serle aplicables una vez que se conviertan en normas positivas comunitarias.

Concretamente, la intervención de los entes autonómicos se articulará, por un lado, mediante la participación interno-estatal, tanto en sede ejecutiva como en sede parlamentaria, en la formación de la voluntad comunitaria del Estado. Y, por otro lado, junto a esta participación interna, será necesario articular mecanismos a través de los cuales se instrumente la participación

externa. Aquí se engloban las técnicas de actuación externo-comunitarias a través de las cuales se instrumenta la representación de los intereses autonómicos ante las instituciones comunitarias, la presencia directa de las CCAA a lo largo del proceso decisorio comunitario en el seno de las delegaciones negociadoras españolas y la participación directa e institucionalizada de las CCAA en la elaboración de las decisiones comunitarias a través del Comité de las Regiones.

Se hace necesario sí, distribuir la aplicación del derecho Comunitario a nivel interno de tal manera que se tomen en consideración los intereses autonómicos, frente a los compromisos que adquiere el Estado con la Comunidad, ya que con la cesión de competencias a la Comunidad Europea, muchas de ellas eran de titularidad regional, pero el marco constitucional ha de observarse por cada una de las estructuras organizativas internas, independientemente de que se han cedido competencias tanto estatales como autonómicas. Habrá de tenerse en cuenta que el art. 93 CE atribuye al Gobierno y a las Cortes generales la obligación de garantizar el cumplimiento de los Tratados y de las resoluciones que emanen de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la Cesión, en este último caso entiéndase Comunitarios³⁸.

Sin perjuicio de la transferencia de competencias a las Instituciones Comunitarias, el Estado sigue teniendo potestad normativa y ejecutiva sobre las materias transferidas, ya que en general la Comunidad se reserva la potestad coordinadora mediante actos normativos comunitarios, que posteriormente habrán de ser desarrollados para su perfeccionamiento y

³⁸ Ver Mangas Martín, A. "Derecho Comunitario y Derecho Español", en Alonso Ureba, Alberto (ed), op.cit. en nota 31, p. 252.

aplicación por los Estados³⁹ en la medida que a cada uno de ellos afecten e independientemente de que la Constitución no permita la participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación de Derecho Comunitario, por no ser sujetos de derecho Internacional, a fin de garantizar la adecuada aplicación de aquel, como también para garantizar la autonomía regional, es necesario buscar las vías que permitan la acción autonómica desde la óptica de las competencias que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas y no a la luz de la ejecución de un Tratado internacional habitual⁴⁰.

La interpretación antes relacionada, de forma reiterada la ha sostenido el Tribunal Constitucional estableciendo el principio de que la adopción de medidas de ejecución interna y de desarrollo normativo del Derecho Comunitario ha de regirse por el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas establecido por la Constitución.

Se han creado diferentes instrumentos tendientes a articular la voluntad del Estado Español en estrecha relación con las Comunidades Autónomas de cara a la producción normativa y ejecutiva comunitaria, instrumentos de participación que a continuación se relacionan:

³⁹ Así el citado Real Decreto Legislativo 1163/1986, de 13 de junio, por el que se modifica la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos (BOE núm. 149, de 23 de junio de 1986), en el que al recepcionar el derecho comunitario, debido a la integración de España en las Comunidades Europeas hace necesaria la adaptación de este derecho comunitario al interno español, dictando la correspondiente norma de transposición de la Directiva 75/ 442/CEE, de 15 de julio de 1975, que regula con carácter general la gestión de los residuos, por lo que el Gobierno español en uso de las facultades conferidas por la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, como es la potestad de dictar normas con rango de Ley, mediante este Real Decreto Legislativo 1163/1986 y al amparo del artículo 82 de la Constitución, adapta su ordenamiento jurídico interno al derecho comunitario.

⁴⁰ Ver en este sentido a Molina del Pozo, Carlos Francisco, op cit., pág. 1400-1401.

1. Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas⁴¹

La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, es un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, creado para garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la de ejecución del derecho comunitario.

La Conferencia está presidida por el Ministro de Administraciones Públicas, y por los Consejeros que, como responsables de los asuntos que integran el ámbito de materias de la misma, sean designados por cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con sus normas de organización interna.

Los asuntos sobre los que ha de conocer esta Conferencia son en las siguientes materias:
La información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea.

La articulación de los mecanismos para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas.

⁴¹ Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. BOE 64, de 15 de marzo, p. 8518.

El tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas.

El impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Conferencias Sectoriales u organismo equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afecten a las competencias de aquéllas.

Es entonces en este órgano de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en dónde se conciertan diferentes acuerdos dirigidos a hacer efectivo el principio de cooperación y colaboración entre Administraciones Públicas⁴².

2. Conferencias Sectoriales⁴³

La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, en su reunión de 30 de noviembre de 1994, adoptó un acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales.

⁴² Los acuerdos más importantes y que han permitido una participación activa de las Comunidades Autónomas tanto en el ámbito interno como en el externo del Derecho Comunitario se encuentran; el Acuerdo sobre colaboración en los procedimientos por incumplimiento y de la cuestión prejudicial y sobre notificación de ayudas públicas (1990); Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales (1994) y el Acuerdo sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (1997).

⁴³ Resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales que publica el Acuerdo de la CARCE de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales, publicado en el BOE 69, de 22 de marzo y 78, de 1 de abril de 1995.

El Acuerdo tiene por objeto establecer el contenido necesario de la participación de las Comunidades Autónomas, determinando el procedimiento marco que cada Conferencia Sectorial debe aplicar tanto en lo que respecta a la fase ascendente, de formación de al voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, como en la descendente de aplicación del Derecho comunitario europeo.

Conforme a la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, le corresponde a ésta el impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Conferencias Sectoriales u organismo equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afectan a la competencia de aquéllas.

En este sentido y conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se denominan Conferencias Sectoriales, los órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a los miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas.

Las Administraciones presentes en la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas acordaron, en la reunión celebrada el día 29 de octubre de 1992, la institucionalización de la Conferencia para lograr un objetivo considerado fundamental:

Acometer, con arreglo al principio de cooperación, la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias europeas.

El esquema comprende los procedimientos de cooperación para hacer efectiva la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias.

Para el desarrollo de este cometido propio de la Conferencia, se estimó necesario establecer un procedimiento marco en el que se determine el contenido necesario de esa participación de las Comunidades Autónomas, tanto en lo que respecta a la fase ascendente como en lo relativo a la fase descendente.

El contenido de este Acuerdo se circunscribe a la dimensión interna de la participación, en consonancia con la moción aprobada al respecto por el Pleno del Senado, en su sesión de 28 de septiembre de 1994, que señala como objetivo el hacer factible que a partir de la práctica de la participación de las Comunidades Autónomas en cada Conferencia Sectorial, se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las Comunidades Autónomas o de expertos en la delegación española que acuda a debatir ante los organismos comunitarios

sobre temas que incidan en competencias autonómicas. En esta conferencia se establecieron los siguientes Principios generales:

- A) Cuando el asunto comunitario europeo afecte exclusivamente a las competencias reservadas del Estado y las Comunidades Autónomas invoquen su interés, la Administración del Estado les informará oportunamente en el marco de la Conferencia Sectorial respectiva.
- B) Cuando los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, si en el procedimiento de concertación interno, previo a la decisión del Consejo, se ha llegado a una posición común entre ellas, ésta será tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.
- C) En aquellos asuntos que incidan sobre competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los que previamente a la decisión del Consejo exista un acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado, tal acuerdo será determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.
- D) En el supuesto de que las decisiones sean susceptibles de originar aumento de gasto o disminución de ingresos de las Administraciones Públicas, la posición común de las

Comunidades Autónomas se consensuará con la posición de la Administración del Estado.

E) En aquellos asuntos en los que no se hubiese alcanzado una posición común por parte de las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado tomará conocimiento de los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas.

F) Mutuo auxilio: La Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas se facilitarán entre sí, en el seno de las Conferencias Sectoriales, la información y documentos que sean necesarios para hacer efectivo el procedimiento de participación tanto en su fase ascendente como en la descendente.

3. Participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado

La participación que tendrán las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado se ajusta a lo que a continuación se establece:

La Conferencia Sectorial remitirá a las Comunidades Autónomas la propuesta de la Comisión fijando, en función de los plazos de tramitación en el Consejo, un término para expresar su postura.

De conformidad con el sistema que acuerde cada Conferencia Sectorial o, en su defecto, siempre que lo solicite al menos una Comunidad Autónoma, la propuesta de la Comisión deberá incluirse en el orden del día del órgano especializado de la Conferencia, comisión, grupo de trabajo, o reunión ad hoc, a efectos de su deliberación y consideración conjunta entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

La Conferencia Sectorial informará regularmente a las Comunidades Autónomas de la evolución de la propuesta de la Comisión en el seno del Consejo.

En los procedimientos de cooperación y codecisión, las Comunidades Autónomas serán informadas de todas las sucesivas modificaciones que se produzcan a lo largo del proceso de adopción de la iniciativa. En el caso de convocatoria del Comité de Conciliación previsto en el procedimiento de codecisión se informará a las Comunidades Autónomas sobre sus deliberaciones.

La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas el texto de la propuesta de la Comisión que se incluya en el orden del día del Consejo. La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas el orden del día provisional de la sesión del Consejo. Teniendo en cuenta el contenido del orden del día y el resultado del procedimiento de participación desarrollado, cada Conferencia Sectorial valorará la oportunidad de una reunión del Pleno de la misma antes de la sesión del Consejo.

Participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones⁴⁴:

La aplicación en España del Derecho comunitario europeo obedece a un compromiso de distribución de competencias resultante del bloque de constitucionalidad, al acoger en la respectiva conferencia sectorial los asuntos de interés del Estado y de las Comunidades autónomas relativos a la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

A fin de garantizar la participación en la fase descendente se establecen compromisos relativos a la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones, como son:

A) Cuando la aplicación consista en la aprobación de normas

Las Administraciones que proyecten la aprobación de una norma que derive del Derecho Comunitario, pondrán en conocimiento de la Conferencia Sectorial el texto del proyecto.

⁴⁴ Resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales que publica el Acuerdo de la CARCE de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales. BOE 69, de 22 de marzo, p. 9037 y 78, de 1 de abril, p. 10045.

Cuando el Estado y las Comunidades Autónomas consideren necesario dar un contenido análogo al proceso normativo interno para la aplicación del Derecho comunitario y al proceso de ejecución administrativa en aplicación del Derecho comunitario; el asunto será incluido en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial para elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

B) Cuando la aplicación consista en la ejecución de actuaciones administrativas

El Estado y las Comunidades Autónomas se informarán regularmente, a través de la Conferencia Sectorial, de aquellas actuaciones administrativas en proyecto o en curso que se deriven de la aplicación del Derecho comunitario.

Cuando el Estado y las Comunidades Autónomas consideren necesario dar un contenido análogo al proceso de ejecución administrativa en aplicación del Derecho comunitario el asunto será incluido en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial para elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

C) Cuando la aplicación consista en el desarrollo de programas comunitarios

El Estado informará regularmente a las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial, de aquellos programas comunitarios que gestione, abiertos o no a la participación de las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas informarán regularmente al Estado de su participación en aquellos programas comunitarios que no sean coordinados por la Administración del Estado.

4. Producción normativa autonómica

Para la aplicación del derecho comunitario solo se necesitará de normas de rango administrativo debido a la naturaleza de las materias que tienen atribuidas las Comunidades Europeas y por las facultades que tienen atribuidas la comunidades autónomas corresponde entonces al Gobierno regional dictar la normativa de desarrollo del Derecho Comunitario, en todas aquellas materias que no estén reservadas a la ley.

Asimismo; las Asambleas Legislativas podrán delegar la ejecución del derecho comunitario en los gobiernos regionales cuando afecte materias objeto de reserva de ley, de conformidad con sus estatutos de autonomía y de los artos. 82 al 84 CE.

Por vía de ejemplo, se cita la Ley 1/1995, de Protección Ambiental de Galicia, la que constituye un reflejo claro de la distribución competencial entre el estado español y las regiones y el ejercicio de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la esfera de sus competencias.

Así la Comunidad autónoma de Galicia en el marco del arto. 27 de su estatuto de autonomía, que le atribuye la competencia exclusiva para aprobar las normas adicionales sobre protección del medio ambiente y el paisaje, en los términos del artículo 149.1.2.3 de la

Constitución, por las especiales características del país gallego y ante la inexistencia de una ley básica general estatal de medio ambiente, promulgó una norma adicional de protección autonómica, que a su vez posibilite la aplicación de las exigencias ambientales de la CEE a las peculiaridades de la Comunidad Autónoma gallega, dando una mínima coherencia a la regulación sectorial existente a fin de facilitar su aplicación y efectividad dentro de un modelo integrador y, en el marco de la legislación básica del Estado, a fin de establecer una política ambiental orientada a la defensa, protección y restauración de los valores ambientales propios de la comunidad gallega.

La citada Ley de Protección Ambiental de Galicia manda en su disposición adicional tercera a que en el plazo de dos años, los ayuntamientos de Galicia deberán adaptar sus ordenanzas ambientales a lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen.⁴⁵

Del contexto anterior se aprecia la observancia del país gallego en primer lugar a las exigencias impuestas por la Comunidad, luego la legislación estatal, su propio estatuto de autonomía y por último hace alusión a los entes locales en cuanto al ejercicio de su potestad reglamentaria a través de las ordenanzas, actuando en armonía con la jerarquización normativa preestablecida, desde el ámbito comunitario hasta el ámbito local inclusive, por ser este el que está más cerca del ciudadano, y son los entes locales quienes en definitiva aplicarán la legislación autonómica y tendrá en consideración las características propias de su territorio y adoptará la forma que se adecue a la cultura, costumbres, intereses y particularidades de su ámbito territorial, cumpliéndose finalmente con las exigencias del derecho comunitario.

⁴⁵BOE 16-6-1995, núm. 143. DO. GALICIA 10-2-1995, núm. 29.

Como una reafirmación del respeto a la autonomía de los Gobiernos Nacionales, sus regiones y entes locales, por Resolución A5-0399/2001, el Parlamento Europeo al pronunciarse sobre el Libro Blanco de la Comisión para "La gobernanza europea" consideró la necesidad de no continuar retrasando la reducción de la densidad de la legislación comunitaria, como también reiteró su compromiso con la observancia del principio de una ejecución autónoma de la legislación comunitaria por los Gobiernos nacionales y las regiones, por dar lugar a una distribución de cometidos transparente, a una responsabilidad claramente definida y a una aplicación del Derecho de la UE cercana al ciudadano e insiste en un control eficaz de la observancia de las obligaciones que impone la legislación europea a los Estados miembros, por ejemplo, mediante procedimientos por infracción del Tratado⁴⁶.

Así también encontramos en la Comunidad Autónoma de Aragón, que en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, en el marco de su competencia como es la potestad de desarrollo normativo sobre protección de medio ambiente, que le atribuyen los artículos 35.1.12º y 37.3 el estatuto de autonomía, respectivamente, aprobó una Ley de Protección Animal, la que se enmarca en la normativa Comunitaria; como son los Reglamentos y Directivas, la legislación estatal y autonómica sobre la materia⁴⁷.

Ambas comunidades poseen potestades normativas para el desarrollo de diferentes materias, teniendo si como común denominador la jerarquización normativa de referencia,

⁴⁶ www.europarl.eu.int. A5-0399/2001. Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión "La gobernanza europea" (COM(2001) 428 - C5-0454/2001 - 2001/2181(COS)).

⁴⁷ Ley 505/2002, de 9 de abril de 2002. Ley de Protección Animal en la Comunidad Autónoma, de Aragón.

estando en primer lugar la norma comunitaria, luego la legislación estatal, la autonómica y por último la normativa local.

5. Control constitucional de cumplimiento del Derecho Comunitario

El art. 93 CE establece que los Órganos llamados a garantizar el cumplimiento de los Tratados y resoluciones de los Organismos supranacionales - Instituciones Comunitarias – son; el Gobierno y las Cortes Generales.

Ante la falta de desarrollo normativo por las Comunidades autónomas para aplicar el Derecho Comunitario, cabe entonces dictar la legislación de desarrollo bajo el supuesto de que el estado tenga reservada la titularidad de la legislación básica, agotando todo el ámbito normativo, con carácter supletorio tal como lo manda el art. 149.3 CE, ante el vacío normativo autonómico.

Bajo el supuesto de que la Comunidad Autónoma tenga reservada la facultad legislativa en esta materia y se abstenga de producir la normativa de desarrollo, el Estado se ve imposibilitado de actuar con carácter supletorio, por lo que se hará necesario recurrir a lo establecido por el art. 155 CE⁴⁸; requiriendo al Presidente de la Comunidad Autónoma para que cumpla con las obligaciones legislativas impuestas y ante la falta de cumplimiento, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, el Gobierno adoptará todas las medidas necesarias para obligarla al cumplimiento forzoso de la obligación de producir el cuerpo normativo,

⁴⁸ Este precepto Constitucional presenta el inconveniente de ser bastante complejo y lleno de lentitud ante la relevancia de las situaciones que se pretenden resolver. Vid. Molina del Pozo, Carlos Francisco. Manual de Derecho de las Comunidades Europeas, op cit., pag. 1412.

pudiendo girar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma para la ejecución de las medidas. Este precepto Constitucional presenta el inconveniente de ser bastante complejo y lleno de lentitud, ante la relevancia de las situaciones que se pretenden resolver por lo que sugiere la doctrina obviar la autorización del Senado⁴⁹, al amparo de las facultades conferidas por el art. 93 CE a las Cortes Generales y al Gobierno y que sean las primeras quienes dicten las normas sustitutivas o bien por el Gobierno mediante delegación legislativa de las primeras.

En el supuesto de que las Comunidades Autónomas desarrollaran la normativa apartándose de la legalidad comunitaria lo que cabría es recurrir por inconstitucionalidad y será el Tribunal Constitucional quien declarará nulas las disposiciones normativas autonómicas o la adopción de una ley estatal de armonización que limara las diferencias con la normativa autonómica.

6. El Juez Nacional como Juez Comunitario

Los Tratados Internacionales gozan de primacía y aplicación directa sobre la ley estatal y autonómica en el Estado español, lo cual se desprende del art. 96.1 CE, al señalar que los Tratados Internacionales una vez celebrados y publicados oficialmente, forman parte del ordenamiento jurídico interno y dichos tratados solo podrán ser modificados por la forma prevista en ellos mismos o por las normas de Derecho Internacional. Los tratados una vez

⁴⁹ Vid. Al respecto a Molina del Pozo, Carlos Francisco. Manual de Derecho de las Comunidades Europeas, op cit., pág. 1412.

concluidos son recepcionados de forma automática, formando parte del Derecho Interno, quedando sin aplicación aquellas normas que se opongan al Derecho Comunitario.⁵⁰

Los Tribunales ordinarios españoles son competentes para conocer de los actos o disposiciones legislativas emanadas de las Comunidades autónomas, por lo que cualquier Tribunal Contencioso administrativo puede pronunciarse sobre los actos administrativos o normas reglamentarias impuestas por el derecho comunitario y en caso de existir dudas sobre la interpretación de la normativa comunitaria, el Juez nacional puede evacuar la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades y cuando se trate de un Tribunal de última instancia en el derecho interno, está obligado a someterlo⁵¹.

Existe además jurisprudencia del Tribunal de Justicia Comunitario en el sentido de no aplicar disposiciones normativas autonómicas contrarias al Derecho Comunitario, lo cual se lleva a la práctica mediante el control difuso que hace el juez de un litigio en particular al aplicar la norma nacional que no podrá contrariar la norma comunitaria, por el efecto directo de la misma. Así también por el mismo efecto directo de la normativa comunitaria, que la convierte en obligatoria para todos, los órganos administrativos y los particulares están en el deber aplicar la normativa comunitaria a la situación concreta como también de inaplicar todas aquellas normas nacionales que sean contrarias al derecho comunitario⁵².

⁵⁰ Ver Mangas Martín, A. “Derecho Comunitario y Derecho Español”, en Alonso Ureba, Alberto (ed), op.cit. en nota 31, p. 263.

⁵¹ Arto. 234 TCE.

⁵² Ver Mangas Martín, A. “Derecho Comunitario y Derecho Español”, en Alonso Ureba, Alberto (ed), op.cit. en nota 31, p. 269.

CAPITULO V:
CONTROL COMUNITARIO SOBRE LA EJECUCIÓN DEL DERECHO
COMUNITARIO

La aspiración de cualquier organización fundada en el Derecho es que el Derecho se cumpla. Por ello abordaremos el conjunto de instrumentos jurídicos que el Ordenamiento jurídico comunitario pone a disposición de las instituciones, de los Estados miembros, así como de las personas físicas y jurídicas para la realización del Derecho.

De poco serviría un ordenamiento jurídico que estableciera equilibrios entre las instituciones y que creara derechos y obligaciones en los ciudadanos europeos si no existieran mecanismos jurídicos que permitieran el restablecimiento del Derecho cuando éste fuera vulnerado.

Existen controles de tres tipos: políticos, jurídicos y jurisdiccionales y dichos controles se deben fundar en el Derecho de la Unión.

1. Controles Políticos

El Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno a fin de dar cumplimiento al Derecho Comunitario garantizando los principios y valores de democracia, podría privar del ejercicio de determinados derechos a un Estado que actué de forma contraria a estos principios. El Tratado de la UE, considera que el respeto de los principios que integran un sistema

democrático trasciende los límites de cada Estado miembro, convirtiéndose en un asunto que compete a las instituciones y a todos los Estados miembros de la Unión.

El Parlamento europeo debe controlar el actuar de la Comisión, para esto cuenta con la llamada moción de censura. El parlamento a su vez puede crear comisiones temporales de investigación, que no tienen otro límite y actuación que la circunstancia de que los hechos que se pretendan investigar estén siendo conocidos por un órgano jurisdiccional. A su vez el Presidente del Consejo de ministros de la UE, el Presidente de la Comisión y el Presidente del Banco Central Europeo tienen la obligación de informar al Parlamento es una muestra del control político que el Parlamento ejerce sobre las instituciones de la Unión.

2. Controles Jurídicos:

A) La comisión y su misión de velar por la aplicación del Derecho: La Comisión tiene como competencia primera la de velar por la aplicación de los Tratados de la CE y la CEEA, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones, o en la terminología del extinguido Tratado de la CECA, la de asegurar la consecución de los objetivos del tratado.

B) El defensor del pueblo: Puede recibir reclamos de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro por una supuesta mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios con la exclusión del Tribunal de Justicia y el Tribunal de primera instancia.

C) **El Tribunal de Cuentas:** Tiene la competencia de fiscalizar o controlar la totalidad de los ingresos y gastos de la comunidad, así como los de cualquier organismo creado por la comunidad siempre que no se excluya expresamente su control en el acto constitutivo del mismo. El control de los ingresos y gastos alcanza el examen de su legalidad y regularidad, garantizando una buena gestión financiera de los mismos.

3.Control Jurisdiccional

Este supone la clave para el funcionamiento del sistema jurídico de la Unión Europea, ya que constituye la garantía de las garantías. Un sistema político democrático puede tener un sistema de garantías políticas jurídicas mas o menos satisfactorias, pero no puede prescindir de la garantía jurisdiccional administrada por jueces y Tribunales independientes. Este sistema de garantías esta compuesto por:

A) **Los Jueces y Tribunales nacionales:** Los jueces y tribunales de los Estados miembros forman parte del sistema judicial de la Unión Europea.

B) **Tribunal de Justicia:** Es el segundo eslabón del sistema jurídico de la Unión Europea, en el que toda persona física o jurídica puede recurrir para defender sus derechos e intereses ante el Tribunal de Justicia. Los siguientes son los recursos que pueden ser utilizados por las personas en la Unión.

a. Recurso por incumplimiento

El TCE al establecer este mecanismo de control de cumplimiento del Derecho Comunitario, alude al término violación, que no es otra cosa que el incumplimiento mismo por parte de los Estados a las obligaciones contraídas, normas y disposiciones que emanen de las instituciones creadas en virtud del citado tratado⁵³.

Este recurso será presentado contra el o los Estados miembros que no obedezcan alguna de las medidas tomadas por la Unión o sus órganos, ellos pueden ser presentados por la Comisión o por otro Estado miembro, previo dictamen motivado de la Comisión en el que se haya ofrecido al Estado infractor la posibilidad de presentar sus observaciones⁵⁴.

b. Recurso de Anulación

El Parlamento Europeo, los Estados miembros, el Consejo y la Comisión realizan un control de los actos comunitarios ya sea por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado; violación del Derecho derivado y desviación del poder. Busca preservar el sistema de distribución de competencias previsto en los tratados, para que no sean modificados por el derecho derivado ni por los actos de las instituciones comunitarias⁵⁵.

⁵³ Ver Liñán Noguerras, D. “El sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas”, en Alonso Ureba, Alberto (ed), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid 1999, (Mc Graw Hill), 233-251, p. 234.

⁵⁴ Artos. 226 y 227 TCE.

⁵⁵ Arto. 230 TCE

Así también las personas físicas o jurídicas pueden hacer uso de este recurso para la anulación de actos de los que son destinatarios, siempre que resulte directamente afectada por la medida comunitaria impugnada.⁵⁶

c. Recurso por inactividad

El recurso por inactividad o abstención por parte del Parlamento, Consejo o Comisión implica la vulneración al TCE, por lo que es de gran importancia. Puede ser interpuesto por los Estados miembros y las Instituciones de la Comunidad, que no estén implicadas en la inactividad, pero solo será admisible cuando previamente se haya requerido a la Institución para que actúe y no lo haya hecho. El BCE puede hacerlo dentro de sus competencias⁵⁷.

La finalidad de este recurso es la de declarar si efectivamente se produjo la abstención por parte de la Institución comunitaria que debió dictar el acto y es ésta, una vez declarada la omisión, quien estará obligada a adoptar el citado acto y no el TJCE.⁵⁸

d. El recurso por responsabilidad extracontractual

Responde a la posibilidad de daños producidos por la Comunidad o alguno de sus órganos o agentes en el ejercicio de sus funciones, los daños deberán repararse de acuerdo a los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros⁵⁹.

⁵⁶ Ibid. p. 238

⁵⁷ Arto. 232 TCE

⁵⁸ Ver Liñán Noguerras, D. "El sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas", en Alonso Ureba, Alberto (ed), op. cit en nota 53, p. 242.

Este recurso implica la petición de indemnización por los posibles daños y perjuicios causados por las instituciones comunitarias o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, estando legitimados para su interposición las personas físicas o jurídicas y los Estados miembros que hayan sufrido el daño, el que en su caso se declarará la obligación de reparar el daño y ña cuantificación del mismo a petición de parte.⁶⁰

e. Recursos entre las comunidades y el personal a su servicio

El Tribunal de Justicia es competente para conocer de los litigios que se produzcan entre las Comunidades y sus agentes en los límites previstos en el Estatuto de estos⁶¹.

f. La Cuestión Prejudicial

A fin de garantizar la interpretación uniforme de los tratados y los actos de las instituciones de la Unión Europea y la depuración de los actos de las instituciones contrarias a los Tratados, puede plantear cualquier órgano jurisdiccional de un Estado miembro ante el cual se plantee por las partes de un litigio, en el curso de un procedimiento jurisdiccional, la cuestión prejudicial, con el objeto de dilucidar una duda razonable sobre la interpretación del Derecho de la Unión Europea que sea necesaria objetivamente para que el órgano jurisdiccional pueda resolver la controversia planteada en el proceso⁶².

⁵⁹ Arto. 235 y 288 TCE

⁶⁰ Ver Liñán Nogueras, D. “El sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas”, en Alonso Ureba, Alberto (ed), op. cit en nota 53, p. 243

⁶¹ Arto. 236 TCE

⁶² Arto. 234 TCE.

Los jueces nacionales tienen la potestad de apreciar si interponen la cuestión prejudicial ante el TJCE, ante verdaderas dudas de interpretación del derecho comunitario, pero cuando se trata de un Tribunal Nacional de última instancia, está obligado a plantear la cuestión prejudicial de apreciación de validez, salvo el caso en que exista una jurisprudencia reiterada sobre el asunto en cuestión, que hagan innecesaria la consulta prejudicial.⁶³

⁶³ Ver Liñán Nogueras, D. “El sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas”, en Alonso Ureba, Alberto (ed), op. cit en nota 53, p. 247

CONCLUSIONES:

- I. Es necesario incrementar la participación de las regiones en las decisiones de las instituciones europeas, principalmente en las decisiones del Consejo, a fin de darles mayor legitimación democrática, decisiones que además de adoptarse en consideración a las características de los Estados miembros, estarían impregnadas de las particularidades de cada una de las regiones y entes locales de Europa.

- II. El Comité de las Regiones hasta ahora tiene carácter consultivo en un área limitada de asuntos, por lo que para ser un instrumento eficaz para la participación de los entes locales y regionales ante los órganos comunitarios debería tener mayores facultades que las que ahora tiene, en distintas materias y ante las distintas instituciones comunitarias, debido a que su participación en la toma de decisiones en el nivel comunitario es bastante limitada y finalmente todas aquellas regiones con competencias exclusivas o incluso compartidas serán quienes habrán de hacer la transposición normativa y ejecutarán la normativa comunitaria, ya que revestiría de mayor legitimidad democrática el proceso de toma de decisiones como el de aplicación y ejecución de las mismas a todos los niveles.

- III. Existe una tendencia a aproximar cada vez más las Directivas a los Reglamentos, debido al nivel de detalle que alcanzan sus regulaciones, lo cual no permite a los Estados miembros, regiones y entes locales, escoger la forma, los medios y los actos por los que haya de darle cumplimiento a la Derecho Comunitario y a su vez cumplir con los

objetivos de la norma comunitaria, lo que considero viene a lesionar el principio de subsidiariedad regulado en los tratados al no permitírseles margen de actuación en la esfera de sus competencias, por lo que el CDR debe permanecer vigilante de que el citado principio de subsidiariedad se cumpla.

- IV. Haciendo una comparación entre las regiones europeas; se puede concluir que se encuentran mejor estructuradas en el modelo constitucional alemán que en el español e italiano, lo cual deriva del hecho de ser un Estado federal, en donde los “Lander” poseen poderes constituyentes autónomos y además por la búsqueda constante de acuerdo entre la federación y los Lander, lo que ha permitido un alto grado de uniformidad territorial.
- V. El reparto competencial a todos los niveles en los ordenamientos internos y el establecimiento de sistemas y procedimientos que permitan una coordinación y cooperación desde el nivel Estatal hasta el local y viceversa, de acuerdo a las características particulares de cada Estado, es lo que permitirá una correcta ejecución del Derecho Comunitario.
- VI. Los Estados miembros de la unión son los demandados ante el Tribunal de Justicia, mediante el recurso por Incumplimiento por la falta de transposición normativa de las Directivas Comunitarias o cuando son transpuestas indebidamente, por lo que en la fase pre contenciosa se debería tal como lo establece el arto. 226 TCE no sólo invitar al Estado infractor para que presente sus observaciones, sino que también lo hiciera a la Comunidad Autónoma o Región directamente afectada, en donde estas últimas a su vez

hayan oído de previo; la posición de los entes locales correspondientes, a fin de que aquellas brinden la información necesaria a la Comisión por el eventual incumplimiento y ésta pudiese conceder a los infractores una posibilidad negociada para el cumplimiento de sus obligaciones sin necesidad de recurrir hasta el TJCE.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

- A) Mangas Martín, Araceli. Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario. Novena Ed., Editorial Tecnos. Madrid, 2001.
- B) Alonso Ureba, Alberto (ed). Instituciones y derecho de la Unión Europea. Segunda Ed., Editorial Mc Graw Hill, Madrid 1999.
- C) López Guerra, Luis. Constitución Española. Octava Ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1996.
- D) Molina del Pozo, Carlos Francisco. Manual de Derecho de las Comunidades Europeas. Cuarta Ed., Editorial DIJUSA, Madrid, Septiembre 2002.
- E) Gil Ibáñez, Alberto J. El control y ejecución del Derecho comunitario. 1ª Ed., Editorial Ministerio Nacional de Administración Pública, Madrid 1998.
- F) Ortúzar Andéchaga, Luis. Las Participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos. 1ª Ed., Editorial Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid 1995.
- G) Dieter Borchardt, Klaus. El ABC del Derecho Comunitario. Dirección General de Educación y Cultura. Documentación Europea.
- H) Varas Ibáñez, Santiago G. El Derecho administrativo europeo. 2ª Ed., Editorial Instituto Andaluz para la Administración Pública. Sevilla 2002.
- I) http://www.cor.eu.int/es/prss/cprss2002/cor_02_07034.html
- J) <http://www.juridicas.com/areas/10Derecho%20Comunitario/01Organizaci%F3n%20de%20las%20Comunidades%20Europeas/>
- K) <http://www.carm.es/sgppg/ssrue/general/orgaconsul.html>
- L) www.are-regions-europe.org/.../Working%20documents/Draft%20outlook%20report/cdr389-2002_rev1_pac_es.doc
- M) www.areregionseurope.org/.../Working%20documents/Draft%20outlook%20report/cdr389-2002_rev1_pac_es.doc
- N) <http://www.juridicas.com/areas/10Derecho%20Comunitario/01Organizaci%F3n%20de%20las%20Comunidades%20Europeas/>
- O) http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1989-0214

P) <http://www.iespana.es/inspeccion-uvmi/index212.htm>

Q) [http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=0&NAV=X&DE
TAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0147+0+DOC+XML+V0//ES](http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=0&NAV=X&DE
TAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0147+0+DOC+XML+V0//ES)

R) [http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/fact-sheets/fact
sheet16/index_es.htm](http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/fact-sheets/fact
sheet16/index_es.htm)