

Alicia López de los Mozos Díaz-Madroñero
Profesora Ayudante de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

3. Introducción

Los destinatarios últimos de las fuentes legislativas comunitarias son los ciudadanos, por ello, con el fin de que el derecho creado en el ámbito de la Unión Europea llegue a ellos, es necesario, en la mayoría de los casos y principalmente con las directivas comunitarias, la acción complementaria de los Estados miembros mediante el ejercicio de sus potestades administrativas o legislativas, según los casos. De esta forma, el Derecho comunitario debe ser incorporado a los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y así desplegar todos sus efectos de manera uniforme, en ellos, constituyendo una fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos los afectados, sean Estados miembros o particulares. De este modo, como se subraya en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 1980, *Comisión vs. Bélgica*, 102/79, "un Estado miembro no puede alegar dificultades internas o disposiciones de su orden jurídico nacional, incluso constitucional, para justificar el no respeto de obligaciones y plazos resultantes de directivas comunitarias"¹.

Ante todo ello, el objetivo principal de este trabajo es analizar el papel que tienen las Comunidades Autónomas a la hora de poder o no, intervenir en el proceso de transposición del Derecho comunitario, es decir, en la fase descendente del mismo. De esta forma, se debe comenzar señalando que la incorporación del Derecho comunitario al Derecho interno se caracteriza por ser un proceso en el que confluyen dos ordenamientos (comunitario y estatal), y se basa en el principio de autonomía institucional, que viene a significar que los Estados miembros gozan de libertad para la elección de los órganos encargados de incorporar dicho Derecho, y que, como consecuencia, y en aras de esta libertad que se predica, en determinados ordenamientos como el español, no sólo van a confluir los dos ordenamientos anteriormente nom-

¹ Esta misma doctrina jurisprudencial se mantendrá en las sentencias de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70 y de 6 de marzo de 1979, *Simmenthal/Comisión*, 92/78, atribuyendo a la jurisdicción ordinaria de los Estados miembros la competencia para hacer efectiva dicha primacía, razón por la cual nuestro Tribunal Constitucional se ha mostrado siempre reticente en relación con el Derecho comunitario, señalando que es ajeno al mismo (STC 28/1991, de 14 de febrero). En consecuencia con ello, el TJCE establecerá la responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento (sentencias de 19 de noviembre de 1991, *Francovich et Bonifaci*, C-6/90; 26 de marzo de 1996, *British Telecommunications*, C-392/93; 23 de mayo de 1996, *Lomas*, C-5/94; 8 de octubre de 1996, *Dillenkofer*, C-178/94; etc.

brados, sino también los subordenamientos, es decir, no sólo el nivel central, sino también el regional y local².

Así mismo, hay que destacar que el proceso de integración del Derecho Comunitario, tiene como principal instrumento a la directiva comunitaria, futura ley marco europea (si bien en determinados casos, los reglamentos también necesitarán de un cierto desarrollo legislativo nacional, a pesar de su declarado y constatado efecto directo). De esta forma, los objetivos fijados en una directiva serán alcanzados mediante la acción estatal, mediante la elaboración y aprobación de normas internas destinadas a cumplir los objetivos estipulados en la directiva.

La directiva continúa de esta forma, indisolublemente unida a las características que se desprenden de su definición en el artículo 249 Tratado CE, que son las siguientes:

- *No es una norma de carácter general*, en el sentido de que obliga sólo a sus destinatarios, que aparecen individualmente determinados. Sus destinatarios son los Estados miembros, pudiendo ser uno, algunos o todos³ (siendo esta última opción la adoptada en la mayoría de los casos).
- Es obligatoria únicamente en cuanto a la finalidad o al *resultado* en ella prescrito, no en cuanto a los medios. De este modo serán las autoridades nacionales las encargadas de elegir la forma y los medios para que la finalidad en ella establecida se plasme en el Derecho interno de los Estados miembros.
- No es aplicable directamente en los Estados miembros, por el contrario, para poder ser aplicada necesita del ejercicio de poderes complementarios y de su desarrollo por parte de los Estados, es decir, de una norma nacional de desarrollo que transponga su contenido y finalidad. De este modo, aunque la jurisprudencia del Tribunal de Justicia admite excepcionalmente la aplicabilidad directa de la directiva cuando reúne una serie de requisitos⁴, a priori ésta no goza del efecto

² MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 19.

³ LINDE PANIAGUA, E., "La simplificación normativa en la Constitución Europea", en *La Constitucionalización de Europa* (coord. Calonge Velazque, A.), Granada, Comares, 2006, p. 74; MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, p. 366.

⁴ Los requisitos son los siguientes:

- Finalización del plazo para su transposición.
- Que no se halla transpuesto o se haya realizado dicha transposición de modo incorrecto o insuficiente.
- Que las disposiciones de la directiva reúnan las condiciones generales exigidas para el efecto directo: que sea precisa e incondicional, es decir, ha de tener un contenido sobre el que el Estado no tenga margen de apreciación, que la disposición de la directiva permita apreciar un contenido mínimo de obligación a exigir, así como al beneficiario de la imposición de dicha obligación.

directo, por lo que con la transposición de la directiva se pretende "rehabilitar parcialmente la competencia cedida por el Estado a la Unión Europea"⁵.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado el 29 de octubre del 2004 en Roma por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y que aún no ha entrado en vigor (debido a que aún no ha sido ratificado por todos los Estados miembros)⁶, merece igualmente una mención, ya que ha previsto un cambio de denominación en la mayoría de los instrumentos jurídicos, entre otros de la directiva, que pasa a denominarse *ley marco*, pero que, tanto en su definición como en sus características se corresponde con la actual directiva comunitaria.

Partiendo, por tanto, de lo anterior, nos centraremos en el caso de las directivas comunitarias y en cómo las Comunidades Autónomas son entes perfectamente válidos y susceptibles de transponer dicho Derecho, en los casos y bajo los requisitos determinados que analizaremos en los epígrafes siguientes.

II. Una visión general de la ejecución del Derecho comunitario

La transposición de la directiva comunitaria es un requisito *sine qua non*, y debe llevarse a cabo porque ésta no goza de efecto directo a priori. A diferencia de otros instrumentos como el reglamento, cuyo efecto directo se fundamenta en los Tratados constitutivos, el efecto directo de las directivas no se reconoce en todos los casos, y en aquellos en los que se hace⁷, encontrará fundamento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁸. Los Estados deben hacer lo que

⁵ ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Madrid, CEPC, 2004, p. 139.

⁶ El Estado español, tras el apoyo del pueblo español a dicho Tratado mediante referéndum consultivo, celebrado el 20 de febrero del 2005, y habiendo previamente declarado el Tribunal Constitucional que no existe contradicción alguna entre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y la Constitución Española, lo ratificó vía parlamentaria, aprobándose la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre del 2004. Asimismo, la Constitución ha sido ratificada por los siguientes Estados miembros: Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Alemania, Grecia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Eslovaquia y Eslovenia.

⁷ Ver nota 4.

⁸ La evolución del reconocimiento del efecto directo para las directivas comunitarias lo encontramos, entre otras, en las siguientes SSTJCE: de 6 de octubre de 1970, *Grand/Finanz Traunstein*, 9/70 (FJ 3); de 21 de octubre de 1970, *Lesage/Hauptzollamt Freiburg*, 20/70 (FJ 4, 5 y 9); de 21 de octubre de 1970, *Haselhorst/Finanzamt Dusseldorf*, 23/70 (FJ 5 y 9); de 17 de diciembre de 1970, *Spa SACE/Ministère des Finances de la République Italienne*, 33/70 (FJ 10); de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn*, 41/74 (FJ 12); de 5 de abril de 1979, *Ratti*, 148/78 (FJ 24); de 19 de enero de 1989, *Ursula Becker*, 8/81 (FJ 20 y 25); de 22 de junio 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88; de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing*, C-106/89 (FJ 8 y 13); de 14 de julio de 1994, *Faccini Dori*, C-91/92 (FJ 24); de 7 de marzo de 1996, *El Corte Inglés*, C-192/94 (FJ 13); de 24 de octubre de 1996, *Kusaajiveeld*, C-72/95 (FJ 47); de 18 de diciembre de 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96 (FJ 45); de 17 de junio de 1987, *Pretore di Salò*, 14/86 (FJ 19); de 8 de octubre de 1987,

consideren conveniente⁹ para implantar la finalidad de la directiva en su ordenamiento jurídico interno, lo que significa que deben incorporar las directivas con la misma eficacia y rigor que la de sus derechos nacionales, todo ello sobre la base del principio de autonomía institucional, subyacente del artículo 249 TCE que otorga a los Estados miembros libertad en cuanto a las formas y medios de llevar a cabo la transposición de las directivas comunitarias, siempre que se cumplan los objetivos en ellas previstos, se respete el efecto útil de la norma y se garantice que el Derecho comunitario se ejecuta en los plazos y condiciones previstas¹⁰.

En nuestro Derecho, la aplicación interna del Derecho comunitario encuentra como único punto de referencia el artículo 93 de la Constitución española, única manifestación de la llamada *cláusula europea*¹¹ en nuestra Carta Magna, siendo considerado como suficiente por nuestro Tribunal Constitucional para proceder a la incorporación del Derecho comunitario¹², y a través de la cual el constituyente quería legitimar la incorporación de nuestro país al proceso de construcción europea.

Kolpinghuis Nijmegen BV, 80/86 (FJ 10), STJCE de 12 de julio 1990, *Foster*, C-188/89; de 26 de febrero de 1986, *Marshall*, 152/84 (FJ 48); de 10 de abril de 1984, *Von Colson*, 14/83 (FJ 27); de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing S.A. c. Comercial Internacional de Alimentación S.A.*, C-106/89.

⁹ CURTIN, D., "Directives: the effectiveness of judicial protection of individual rights", en *Common Market Law Review*, 1990, p. 715.

¹⁰ Un ejemplo de ello es la Declaración 19 aneja al TUE, en la que se especifica que "para la coherencia y la unanimidad del proceso de construcción europea, es esencial que todos los Estados miembros transpongan íntegra y fielmente a su Derecho nacional las directivas comunitarias de las que sean destinatarios dentro de los plazos dispuestos por las mismas".

¹¹ En este sentido, y dado que actualmente no existe una mención expresa a la Unión Europea en nuestra Constitución, el artículo 93 es la principal referencia para la aplicación interna del Derecho comunitario, principalmente sobre la base de su segundo inciso, en el que se establece que "... Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión". De este modo, es importante destacar la existencia de varios estudios (ver al respecto ROLDAN BARBERO, J. y DíEZ-PERALTA, E., "El Tribunal Constitucional español y el Derecho Comunitario (2003-2005)", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 23, 2006, p. 94, NAVAS CASTILLO, F. y NAVAS CASTILLO, A., *Derecho Constitucional. Estado Constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 168-169) que señalan no sólo que el artículo 93 CE fue concebido como un mecanismo que permitía la integración en España de la Unión Europea, sino que es un soporte constitucional básico de la integración de otros ordenamientos en el nuestro, a través de la cesión del ejercicio de competencias de la Constitución, debido a que dicho artículo no tiene únicamente una dimensión procedimental, sino también sustancial o material. En las obras anteriores se puede encontrar con más detalle el estudio sobre la interpretación errónea del artículo 93 CE llevada a cabo en la STC 28/1991, de 14 de febrero, así como en la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio, donde se defendía una única dimensión procedimental del mismo. En cambio, la Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre, supuso un giro al aceptarse también una dimensión material que implica que el uso del artículo 93 CE provoca también la aceptación de las consecuencias que se derivan de la propia integración.

¹² No obstante lo anterior, la mayoría de la doctrina lo considera insuficiente (no determina cuál es el papel del Parlamento y de las Comunidades Autónomas en la recepción del Derecho comunitario, la existencia o no de límites a la transferencia de poderes a la Unión, su posible incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales, en la llamada Constitución económica, en el sistema de fuentes del derecho, en el nuevo papel atribuido al poder judicial, etc.), razón por la cual se propone la reforma del mismo en el Informe del Consejo de Estado de febrero del 2006.

Al tener que llevar a cabo el Estado la aplicación de Derecho comunitario, y por tanto la transposición de las directivas, en aras a garantizar el cumplimiento de los Tratados Constitutivos¹³, se plantean varias dudas: qué procedimiento es el adecuado para la transposición, qué órgano es el encargado y cuál es el instrumento legislativo indicado.

Con respecto a la primera duda, *qué procedimiento*, podemos señalar que para el cumplimiento de los fines recogidos en una directiva comunitaria, el Estado tiene la posibilidad de llevar a cabo la transposición de diversos modos:

- Creando una nueva norma que contenga el fin previsto en la directiva, lo que se producirá cuando la legislación estatal carezca de regulación respecto a la materia contenida en la directiva, es decir, cuando exista un vacío legislativo.
- Adaptando la legislación vigente ya existente en el Derecho interno sobre la materia contenida en la directiva, sin necesidad de crear una norma innovadora al respecto. Se trataría de una transposición parcial o bien la supresión de determinadas normas nacionales incompatibles con el fin previsto en la directiva.
- En determinados casos no será necesario llevar a cabo ninguna actividad por encontrarse la legislación interna totalmente adaptada a la finalidad perseguida por la directiva.

Respecto al segundo punto, el *órgano encargado*, si bien dependerá del tipo de norma elegida, y obviamente de la materia a transponer, con carácter general, podemos afirmar que los Estados miembros tienen autonomía para decidir qué órganos llevarán a cabo el desarrollo del Derecho comunitario, es decir, los órganos estatales deben decidir cuál será la autoridad (órganos nacionales o autonómicos) competente encargada de llevar a cabo dicha transposición, el legislativo o el ejecutivo, lo que en la mayoría de los casos quedará resuelto en función de la relación existente entre ambos poderes y lo que esté regulado en la Constitución. Se trata, en definitiva, de analizar el ordenamiento interno para poder sustentar que no sólo los órganos estatales, sino también los autonómicos, en el caso español, tienen la posibilidad de intervenir en dicha fase, y así habrá que comprobar “cuál es el contenido material de la disposición que necesita de un desarrollo y el margen de discrecionalidad”¹⁴ con el que cuentan las autoridades. Pero además de esto, como acabamos de establecer, y

¹³ Sirva como justificación a ello el artículo 10 TCE, que recoge el denominado principio de lealtad comunitaria, en el que se establece que “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares, apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad...”. Por tanto, sobre la base de este artículo, se puede afirmar, justificar, que los Estados miembros deben llevar a cabo de forma correcta la transposición de las directivas comunitarias.

¹⁴ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones...*, p. 499.

como se analizará más adelante, la relación entre ambos poderes será sumamente importante ya que será la base para que el órgano estatal permita que el autonómico actúe por sí solo, o por el contrario, se base en títulos competenciales horizontales para actuar junto a él.

La cuestión mediante *qué norma* se debe transponer una directiva al Derecho interno es igualmente importante. Desde el Derecho comunitario no se exige que la transposición se lleve a cabo mediante un determinado instrumento normativo (ya hemos hecho referencia al principio de autonomía institucional), sino que dependerá de cómo esté estructurado el sistema de fuentes en cada Estado. Obviamente, sí se exige que se usen instrumentos que tengan plena eficacia y validez dentro de los respectivos ordenamientos, es decir, que vayan a dar un real cumplimiento a la directiva, y que no se lleven a cabo simples instrucciones verbales o circulares¹⁵. En cualquier caso, debemos asegurarnos de que el instrumento escogido responda plenamente "a las exigencias de claridad y certidumbre de las situaciones jurídicas queridas por la directiva"¹⁶, es decir, a la consecución de sus objetivos y que "las normas internas que apliquen la directiva tengan el mismo rango que corresponda a las que anteriormente regulaban la materia"¹⁷, que esté en función de la naturaleza de las obligaciones impuestas por la directiva. Las posibilidades con las que nos encontramos son las siguientes: leyes (mediante leyes ordinarias o bien de leyes orgánicas, exigible únicamente cuando la materia esté sometida a reserva de ley, así como cuando la legislación precedente al respecto sea de rango legal); normas con fuerza de ley (normas contenidas en los artículos 82 a 86 de la Constitución española, de este modo, para transponer una directiva comunitaria, se podrá recurrir tanto al uso de decretos legislativos, como al de decretos leyes); reglamentos (reales decretos u órdenes ministeriales).

Una vez elegido el instrumento a usar para la transposición, se han de cumplir una serie de requisitos para que la norma nacional de transposición se lleve a cabo correctamente, que subyacen no sólo del principio de autonomía institucional, sino del de *lealtad comunitaria* (artículo 10 TCE) y el de *seguridad jurídica*. Son los siguientes¹⁸:

— El cumplimiento de los plazos impuestos para la transposición.

— La invocación expresa de la directiva que se incorpora.

¹⁵ SSTJCE de 4 de abril de 1974, *Comisión v. Francia*, 167/1973 (FJ 42); de 6 de mayo de 1980, *Comisión/Bélgica*, 102/79 (FJ 11); de 29 de julio de 2006, *Comisión v. España*, C-258/06. También ver: DRAETTA, U., *Elementi di diritto comunitario. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Milán, Giuffrè, 1995, p. 210.

¹⁶ STJCE de 6 de mayo de 1980, *Comisión v. Bélgica*, 102/79 (FJ 11).

¹⁷ MOLINA DEL POZO, C. F., *Derecho Comunitario*, Barcelona, Cálamo, 2004, pág. 235. En el mismo sentido se pronunció en Consejo de Estado en su Dictamen 453/1993, relativo a la transposición de la Directiva 86/457/CEE, del Consejo, de 15 de septiembre, sobre formación específica en medicina general.

¹⁸ PASCUA MATEO, F., "Cuestiones de técnica normativa de la incorporación de directivas comunitarias en el Derecho español", en *Revista española de Derecho Europeo*, n.º 4, 2002, p. 684 y ss.

- La publicidad de la norma de incorporación.
- La incorporación completa de la directiva.
- La transcripción de conceptos jurídicos aptos y adecuados.
- La comunicación a la Comisión Europea de la transposición.

En cualquier caso, el límite a la hora de transponer, más que en la elección de un procedimiento u órgano determinado, se halla en la no vulneración del efecto útil de las normas comunitarias, es decir, pese a que los Estados gozan de libertad para elegir la forma y los medios para llevar a cabo la transposición (si bien se critica que este margen de discrecionalidad es cada vez menor¹⁹), el límite se encuentra en que no se puede elegir una norma que no sea capaz de cumplir con los fines establecidos en la directiva comunitaria, lo cual no tiene por qué significar que se vayan a sacrificar los procedimientos legalmente establecidos.

III. Posibilidad de intervención de las Comunidades Autónomas

1. La carencia de regulación al respecto

Cuando el Estado miembro incorpora una directiva, no puede limitarse únicamente al nivel central, sino que siguiendo el reparto de competencias existente en el ordenamiento interno, también juegan un papel igualmente importante los niveles regionales y locales. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia de 27 de octubre de 1971, *Rheinmühlen*, 6/1971²⁰, reconoce que los órganos competentes para aplicar el Derecho comunitario estarán determinados por el ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, y por tanto la completa libertad de los Estados en lo que a su ordenación territorial interna se refiere²¹.

La jurisprudencia constitucional, que en un principio no se había mostrado a favor de la participación autonómica en el proceso de incorporación del Derecho comunitario, comienza igualmente a evolucionar, permitiendo dicha participación en los asuntos

¹⁹ Debido a la existencia de directivas cada vez más detalladas, que dejan un escaso margen de actuación a los Estados miembros, a la hora de llevar a cabo el proceso de transposición, directivas que cada vez se asemejan más al reglamento. En este sentido es interesante consultar LINDE PANIAGUA, E., "La simplificación normativa...", p. 74; FERRANTE, A., "La natura giuridica della direttiva dettagliata", en *Diritto Comunitario e degli scambi internazionale*, n.º 2, 1979, p. 299.

²⁰ STJCE de 27 de octubre 1971. *Rheinmühlen Dusseldorf contra Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel*, 6/71.

²¹ En este mismo sentido se pronuncia la STJCE *Internationale Fruit Company*, de 15 de diciembre de 1971, 51/71.

Europeos, siempre que se respete la soberanía nacional²². De este modo, el Tribunal Constitucional ha negado que los artículos 93 y 149.1.3 Constitución española conlleven la atribución de competencias materiales a la Unión Europea²³, afirmando que habrá que ceñirse a las reglas de Derecho interno²⁴, y dado que las directivas no predeterminan por sí, ni alteran la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas²⁵, sí pueden intervenir en el proceso de incorporación al Derecho interno del Derecho comunitario correspondiendo a éstas la transposición de las mismas cuando sean las titulares de la competencia material sobre las que tales directivas versen. Por su parte, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea del 2001, elaborado por la Comisión, establece que Europa no puede ser gestionada únicamente por las instituciones europeas y nacionales, sino también por las regionales, y con más razón a partir del proceso de ampliación.

La plasmación del Derecho comunitario sobre la esfera de las competencias de las Comunidades Autónomas depende principalmente de la voluntad que al respecto adopten los Estados afectados, de forma que si la materia afectada por el Derecho comunitario (la contenida en la directiva) pendiente de desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, teniendo éstas competencia normativa sobre la misma, podrán desarrollar dicho Derecho Comunitario, en el caso de las directivas, transponerlas al Derecho interno, sin olvidar que dicha competencia normativa las ha de habilitar para la elaboración de normas legislativas, y no ser únicamente de ejecución. Esta posibilidad de desarrollo y ejecución del Derecho comunitario, como una necesidad de complementar el Derecho interno de los Estados es lo que se conoce como la fase descendente o de aplicación y ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas.

Podemos así afirmar que las Comunidades Autónomas sí pueden intervenir en la fase descendente. Pero existe un mínimo e insuficiente reconocimiento normativo al respecto. Lo único que sustenta dicha afirmación es, por una parte, una escasa jurisprudencia al respecto, y por otra, el acuerdo alcanzado en la CARCE de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos a través de las Conferencias Sectoriales (BOE 22 de marzo de 1995).

²² Ver a este respecto las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre (FJ 2); 135/1989, de 19 de julio (FJ 3 y 6); 54/1990, de 28 de marzo (FJ 4) y 79/1992, de 28 de mayo (FJ 3 y 6).

²³ El artículo 93 CE habla de competencias que pueden cederse, pero no distingue entre las competencias estatales y autonómicas.

²⁴ SSTC 148/1988, de 14 de julio (FJ 3); 252/1988, de 20 de diciembre (FJ 2); 80/1993, de 8 de marzo (FJ 3); 141/1993, de 22 de abril (FJ 2); 102/1995, de 26 de junio (FJ 14) y 112/1995, de 6 de julio (FJ 2 y 4), entre otras.

²⁵ VADILLO ARNÁEZ, R., "La incorporación al derecho nacional de las Directivas de la UE y las futuras Leyes Marco europeas", en *Derecho.com*, mayo, 2005.

Respecto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la relación Comunidades Autónomas-Unión Europea, existen por un lado sentencias referidas a los posibles conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación al Derecho comunitario, en las que el Tribunal Constitucional establece que "... no corresponde al Tribunal Constitucional controlar la actividad de la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo. Este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a través del recurso por incumplimiento. La tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho comunitario europeo por los poderes públicos nacionales es, pues, una cuestión de carácter infraconstitucional y por lo mismo, excluida del ámbito del procedimiento de amparo como de los demás procedimientos constitucionales"²⁶, y que "son las reglas internas de delimitación de competencias las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencias, y por tanto, las que determinan qué instancia, estatal o autonómica, es la competente para el desarrollo normativo del Derecho de la Unión"²⁷. Otra parte importante de la jurisprudencia constitucional se basa en afirmar la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de ejecutar el Derecho comunitario, y así el Tribunal señala que "... la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario"²⁸, que "ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria"²⁹, lo cual permite una interpretación en el sentido de que el Estado, por el hecho de la adhesión, no asume un plus competencial alguno. Es decir, el impacto del Derecho comunitario en las competencias de los entes políticamente descentralizados es una cuestión interna de los diferentes Estados miembros. Así mismo, reconoce "la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del Derecho comunitario y para ejecutar y aplicar en su ámbito territorial normativa comunitaria siempre que, *ratione materiae*, las Comunidades Autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación"³⁰, es decir, parece permitir que el Derecho comunitario sirva para valorar el correcto ejercicio de la competencia que tenga la Comunidad Autónoma para transponer o ejecutar el Derecho comunitario³¹.

²⁶ STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4.

²⁷ STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2.

²⁸ STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9. Esto se reitera también en la STC 33/2005, de 17 de febrero.

²⁹ STC 76/1992, de 28 de mayo, FJ 1.

³⁰ STC 95/2001, de 5 de abril, FJ 2.

³¹ En este sentido, aunque de forma no tan amplia, el Tribunal Constitucional también se pronunció con anterioridad en la Sentencia 79/1992, de 28 de mayo, FFJJ 3 y 6.

Es decir, y en resumen, no existe un reconocimiento normativo sino tan sólo jurisprudencial y convencional. Si bien esto también ha ocurrido en otros Estados descentralizados, a día de hoy, éstos han ido incluyendo en sus constituciones, los correspondientes principios para regularlo. Ante esto cabe preguntarse por qué no existe un mayor reconocimiento legal, y en consecuencia, y tomando como ejemplo al resto de países europeos descentralizados, se plantea la necesidad de reformar la Constitución en este sentido, es decir, constitucionalizar la intervención autonómica. Un primer paso al respecto es el que ha comenzado a darse con la reforma de los Estatutos de Autonomía como veremos a continuación. Se echa, por tanto, en falta la existencia de normas legales que regulen la relación Estado-Comunidades Autónomas.

Podríamos decir que todo esto es la teoría, y así preguntarnos con qué nos encontramos en la práctica. En la práctica, el desarrollo normativo es estatal y las Comunidades Autónomas se limitan a la mera ejecución administrativa o a la intervención a raíz de normas estatales. Para el caso de las directivas comunitarias, en la mayoría de los casos, las materias que contienen ya están previstas en la legislación básica del Estado, como por ejemplo el medio ambiente (artículo 149.1.23 CE), y si no “se alegan títulos horizontales que permiten la coordinación estatal”³², debido a que la competencia de ejecución del Derecho comunitario, no constituye un título competencial específico³³, que debería haber sido incorporado como tal en la Constitución, o en los Estatutos de Autonomía, sino que se trata de una competencia implícita, unida a las funciones específicas que, sobre las distintas materias, habrí-

³² MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de la...*, p. 159.

³³ Así, la mayoría de la doctrina había puesto de manifiesto que el artículo 93 CE resultaba insuficiente para dar cobertura al proceso de integración europea, por lo que, sin duda, era preciso crear una cláusula específica, donde se determine la posición del Gobierno, del Parlamento, garantizando su capacidad de seguimiento e impulso, y de las propias Comunidades Autónomas, facilitando el acceso directo de éstas a las instituciones de la Unión a través del reconocimiento del principio de participación de las mismas, así como su presencia en la elaboración y ejecución del Derecho comunitario. La utilidad del art. 93 CE para la ratificación del Derecho comunitario fue aceptada por los Dictámenes del Consejo de Estado 850/1991, de 20 de junio, y 421/1992, de 9 de abril. Posteriormente, la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio venía a señalar que el art. 93 no permite ratificar Tratados que se opongan a la Constitución, debiéndose modificar ésta en caso de contradicción. Esta tesis inspira el nuevo Dictamen 2544/2004, de 21 de octubre, del propio Consejo de Estado, en el cual sugiere la conveniencia de introducir una cláusula de integración, “que incorpore un mecanismo que por sí solo y en sí mismo permita –con los límites de intangibilidad que se estimen irrenunciables, con los objetivos o con los requisitos formales agravados que se consideren necesarios– una apertura general del ordenamiento español al Derecho comunitario y, en su virtud, se reconozca apriorísticamente la constitucionalidad –la compatibilidad con la Constitución– de dicho ordenamiento”. Finalmente, el Tribunal Constitucional, en su Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, modifica su doctrina, efectuando la distinción y compatibilidad entre la primacía del Derecho comunitario y la supremacía de la Constitución, concluyendo que “el artículo 93 en su texto actual, es suficiente para la integración de un Tratado como el que es objeto de nuestro análisis”. Se trata de la necesidad, ya apuntada por el Consejo de Estado en su Dictamen de 21 de octubre del 2004, de europeizar la Constitución española y que sirvió de punto de partida para la consulta, efectuada el 5 de noviembre del 2004, por el Gobierno al Tribunal Constitucional. En dicho Dictamen, el Consejo de Estado destacaba la ausencia de una mención expresa a la Unión Europea ni en el plano teleológico (objetivo de la nación española), ni en el plano estructural (España como Estado miembro), ni en el ámbito normativo-ordinamental (sin perjuicio de la referencia del Art. 93), ni en cuanto a sus implicaciones competenciales (tanto de los poderes del Estado

an asumido las Comunidades Autónomas o el Estado. Existen, sin embargo, autores, como Álvarez Conde³⁴, que estiman que las Comunidades Autónomas sólo podrán transponer cuando, teniendo competencia exclusiva en dicha materia, el Estado no lo haya hecho previamente dentro del plazo establecido, ya que mientras no concluya el plazo, el Estado siempre podrá alegar que goza de algún título propio (horizontal) que justifica su competencia para transponer la directiva (independientemente de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma).

De esta forma, estamos de acuerdo con el citado autor, ya que, a pesar de que la materia sea competencia de la Comunidad Autónoma, siempre existirá algún título que el Estado pueda alegar para impedir que la Comunidad Autónoma actúe sola, como por ejemplo lo exterior en el comercio y la sanidad (art. 149.1.10 y 16 CE), las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el desarrollo normativo (art. 149.1.1 CE), la ordenación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), etc. Quizá una de las respuestas a por qué el Estado no permite que la Comunidad actúe sola sea el hecho de *a posteriori* de las medidas tomadas por las Comunidades Autónomas, consecuencia de la ejecución del Derecho comunitario, el responsable ante la Unión Europea es el Estado. El hecho de que una Comunidad Autónoma pueda transponer una directiva comunitaria, porque así lo permita el ordenamiento jurídico de un Estado miembro, es independiente de la idea de que sólo el Estado es el responsable³⁵ ante la Unión respecto al cumplimiento del Derecho comunitario.

En definitiva, en España, todo este proceso paralelo goza de mayores dificultades, ya que la cesión de competencias del Estado español a la Unión Europea, es decir, su adhesión a la misma, se produjo prácticamente al mismo tiempo que se estaba desarrollando el proceso autonómico³⁶. Señalar, por tanto, el hecho de que la organización territorial del poder se ha ido construyendo a la par que la incorporación e inte-

como de su estructura territorial). No obstante, el Consejo entiende que, en caso de que fuese necesaria una reforma constitucional, se debería aprovechar la ocasión para dar cauce a otra cuestión, si no necesaria, conveniente, la de "europeizar en alguna medida la constitución española. Este planteamiento, así como el contenido de la Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional se van a ver reflejados claramente en el Informe del Consejo. Cfr., a este respecto, BALAGUER, F., "Soluciones apócrifas a problemas ficticios", *La Ley*, n.º 6136, de 30 de noviembre del 2004; ROLDÁN MARTÍN, A., "El Dictamen del Consejo de Estado sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", en *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, n.º 26, 2005; PÉREZ TREMPES, P., "Constitución española y Unión Europea", *REDC*, n.º 71, 2004; ÁLVAREZ CONDE, E., "Estudio introductorio a la Constitución Europea", en *La Constitución Europea*, Aranzadi, Pamplona, 2005; LÓPEZ CASTILLO, A., "La Constitución y el proceso de integración europea", en *La europeización del sistema político español* (ed. C. Closa), Istmo, Madrid, 2001; CRUZ VILLALÓN, P., "El resistible ascenso de la Constitución europea", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales*, n.º 57, 2005. Posteriormente, en su "Informe" del pasado febrero de 2006, apuesta por mantener la actual redacción del artículo 93, hasta que se apruebe la reforma constitucional proyectada.

³⁴ ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Volumen I, Madrid, Tecnos, 2005, pp. 226 y ss.

³⁵ Véanse, entre otras, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de noviembre de 1970, *Comisión contra Italia*, 8/70 (FJ 9); de 12 de febrero de 1998, *Comisión contra España*, C-92/96 (FJ 34); o, más recientemente, la de 13 de junio de 2002, *Comisión contra España*, C-474/99 (FJ 49).

³⁶ MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de la...*, p. 25.

gración en la Unión Europea³⁷. Se da, por tanto, una simultaneidad que conlleva más dificultades a las ya existentes y derivadas del propio proceso, de modo que la influencia del Derecho comunitario sobre la autonomía es una influencia sobre un modelo en construcción y no sobre un modelo ya definido.

2. La regulación estatutaria

Actualmente nos encontramos sumidos en un proceso de reforma estatutaria. A día de hoy tan sólo los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Valencia han sido aprobados y publicados en el *BOE*, a pesar de que también están en tramitación los de Andalucía, Canarias, Baleares, Castilla León y Aragón.

En este apartado haré referencia a aquellos Estatutos que no están en proceso de reforma, o cuya propuesta de reforma aún no ha sido aprobada. Respecto a ellos sólo es necesario decir que prácticamente en ninguno de ellos se hace referencia al ámbito europeo, a la "Unión Europea". Quizá podamos únicamente hacer referencia a los últimos Estatutos que fueron aprobados, los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que debido a sus especiales características, hacen una breve mención a la Unión Europea, si bien en términos estrictamente económicos. En concreto, en el artículo 36 del Estatuto de Ceuta³⁸ se establece que entre otros recursos, le corresponden aquellos que se le atribuyan como consecuencia de su vinculación a la Unión Europea. En los mismos términos se presenta el artículo 36 del Estatuto de Melilla³⁹. Además, también en ambos, la Disposición Adicional Tercera, en su apartado 1.^º⁴⁰, hace referencia a que en relación al porcentaje de parti-

³⁷ ORTEGA SANTIAGO, C., *Las Comunidades Autónomas ante la jurisprudencia comunitaria*, Madrid, Iustel Monografías, 2006, p. 17.

³⁸ Artículo 36 Estatuto de Ceuta.

"La ciudad de Ceuta dispondrá de los recursos que le correspondan en los términos del presente Estatuto, así como los que la legislación financiera local establezca en el futuro para los municipios y provincias. En particular, le corresponderán los siguientes recursos: 1.º Los rendimientos de sus propios tributos, que serán los previstos en la legislación del Estado para los municipios y provincias y en la disposición adicional segunda del presente Estatuto. [...] 10. Cuantos otros recursos se atribuyan a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales por la legislación estatal o, a través de los Presupuestos Generales del Estado, como consecuencia de la vinculación de España a la Unión Europea."

³⁹ Artículo Treinta y seis. Estatuto de Melilla.

"La ciudad de Melilla dispondrá de los recursos que le correspondan en los términos del presente Estatuto, así como los que la legislación financiera local establezca en el futuro para los municipios y provincias. En particular, le corresponderán los siguientes recursos: 1.º Los rendimientos de sus propios tributos, que serán los previstos en la legislación del Estado para los municipios y provincias y en la disposición adicional segunda del presente Estatuto. [...] 10. Cuantos otros recursos se atribuyan a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales por la legislación estatal o, a través de los Presupuestos Generales del Estado, como consecuencia de la vinculación de España a la Unión Europea."

⁴⁰ Estatuto de Ceuta. Disposición Adicional Tercera. Apartado 1. "El porcentaje por participación en la recaudación en los ingresos estatales, según lo dispuesto en el punto 8.º del artículo 36 del presente Estatuto, tendrá su base inicial en el coste efectivo de los servicios transferidos, contenida en los ingresos estatales por impuestos directos e indirectos no susceptibles de cesión, excluidos los recursos y participaciones de la Unión Europea (UE), así como los ingresos correspondientes a las cuotas del sistema de la Seguridad Social y a las aportaciones al desempleo".

cipación en la recaudación de los ingresos estatales, quedan excluidos los recursos y participaciones de la Unión Europea.

También en los actuales Estatutos de Castilla y León y Aragón se hace una simple referencia a la Unión Europea en términos igualmente económico-financieros, estableciendo que la Hacienda de la Comunidad Autónoma se constituye, entre otros, con los ingresos procedentes de la Unión⁴¹.

Por tanto, ha sido cuando las perspectivas de revisar el texto constitucional han surgido, y cuando éstas se encaminan hacia cuatro puntos clave: Senado, Comunidades Autónomas, Corona y Unión Europea, cuando los Estatutos de Autonomía han comenzado sus reformas tendentes, entre otros aspectos, a la inclusión de referencias a la legislación europea y la participación de la Comunidad en dicho ámbito por primera vez.

3. Las novedades introducidas en los nuevos Estatutos de Autonomía

Aunque en anteriores legislaturas se han producido diferentes reformas estatutarias, éstas, por las propias características de nuestro sistema autonómico, no han sido capaces de prever su europeización normativa. Ahora que la europeización de la Constitución española es uno de los puntos fundamentales del proceso de reforma emprendido por el Gobierno, las reformas estatutarias emprendidas, tras más de veinticinco años de desarrollo del Estado autonómico, han iniciado (adelantándose así a la reforma constitucional), con mayor o menor éxito, dicho proceso de europeización normativa haciendo especial hincapié en sus relaciones con la Unión Europea, presentando importantes discrecionalidades y asimetrías al respecto, a través de una pluralidad de manifestaciones⁴², de entre las que destacamos aquellas derivadas de la nueva regulación de su participación en la fase descendente de aplicación del Derecho comunitario.

⁴¹ Artículo 44. Estatuto de Castilla León. Recursos financieros. "1. La Hacienda de la Comunidad Autónoma se constituye con: 1. Los rendimientos de sus propios impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales. [...] 7. Los ingresos procedentes de la Unión Europea...".

Artículo 47. Estatuto de Aragón. "La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón está constituida por: 1. Los ingresos por los impuestos que establezca la Comunidad Autónoma de Aragón. [...] 7. Los ingresos procedentes, en su caso, de la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial y en los Fondos de las Instituciones de la Unión Europea...".

⁴² Cfr., a este respecto, AA.VV., *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, (coord. P. Pérez Tremps y otros), Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 1998; ALBERTI, R., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 2005; CARAZO LIEBANA, M. J., "Relaciones intergubernamentales entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea: propuestas en la reforma del Estatuto andaluz" y HOLGADO GONZÁLEZ, M., "La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones europeas", ambos en *Actas del IV Congreso de la ACE*, Baeza, 2005; LUCAS MURILLO, E., *Comunidades Autónomas y política europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, 2000; PÉREZ TREMP, P. y VIOLINI, L., "La Constitución europea y la organización territorial de los Estados miembros", en *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

De esta forma, los nuevos Estatutos de Autonomía, al igual que aquellos que se encuentran en proceso de reforma, hacen ya referencia a la Unión Europea no sólo en términos estrictamente económicos (única referencia a la Unión Europea que se hacía en algunos Estatutos hasta el día de hoy), sino respecto a su legislación y la relación de la Comunidad con la misma. De esta forma se regula la posibilidad de que la Comunidad Autónoma desarrolle y ejecute el Derecho Comunitario.

Los Estatutos reformados a día de hoy son solamente los de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Valencia, el resto, Andalucía, Castilla León, Canarias, Baleares y Aragón, se encuentran todavía en proceso, están siendo todavía debatidos antes de su aprobación final. Por otra parte, el del País Vasco, primera Comunidad que inició los trámites para la reforma de su Estatuto, fue rechazado⁴⁵.

Si bien la base en todos los textos es la posibilidad de que las Comunidades Autónomas ejecuten y desarrollen el Derecho comunitario, encontramos también diferencias y peculiaridades en ellos, que dan lugar a las asimetrías anteriormente referidas. En todos ellos se dedica un Capítulo a las relaciones con la Unión Europea en el que se regula, no sólo el desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión, sino la participación de la Comunidad en la formación de las posiciones del Estado, en las instituciones y organismos europeos, en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, gestión de fondos y acciones ante el Tribunal de Justicia, entre otros.

Lo que a nosotros nos interesa en este trabajo es precisamente analizar cómo pueden las Comunidades Autónomas aplicar y desarrollar el Derecho de la Unión. Justificado en el punto anterior el hecho de que las Comunidades sí pueden participar en estas actividades legislativas (principalmente mediante la jurisprudencia

⁴⁵ Si bien se trata de un texto muerto, conviene igualmente destacar que el *Proyecto de Estatuto vasco*, el llamado "Plan Ibarreixe", rechazado por las Cortes Generales el 1 de febrero del 2005, al regular el reparto de competencias establecía la posibilidad de aplicar directamente el Derecho europeo, refiriéndose, asimismo, al caso concreto de la "transposición de las directivas", términos no usados en ningún otro Estatuto. Así, el artículo 65 de la propuesta de reforma del Estatuto vasco. Unión Europea establecía que "1. El Estado incorporará los compromisos derivados del presente Estatuto a los Tratados de la Unión Europea en los términos que corresponda, en orden a garantizar su reconocimiento y respeto en el ámbito europeo. 2. De conformidad con la normativa comunitaria europea, la Comunidad de Euskadi dispondrá de representación directa en los órganos de la Unión Europea. A tal efecto, el Gobierno español habilitará los cauces precisos para posibilitar la participación activa del Gobierno Vasco en los diferentes procedimientos de toma de decisiones de las Instituciones Comunitarias en aquellos asuntos que afecten a sus competencias. Asimismo, los representantes de las Instituciones vascas formarán parte de las delegaciones del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en todos aquellos asuntos que afecten al contenido de las políticas públicas que les son exclusivas. 3. El Gobierno Vasco y el Gobierno español arbitrarán los sistemas de coordinación precisos que garanticen la participación efectiva de la Comunidad de Euskadi en la elaboración, programación, distribución y ejecución de los diferentes fondos comunitarios. 4. Corresponderá a las Instituciones vascas la transposición de las Directivas Comunitarias en el ámbito de sus competencias. 5. El Estado garantizará el acceso de las Instituciones vascas al Tribunal Europeo de Justicia, en tanto en cuanto no se encuentre previsto su acceso directo en la normativa Europea. 6. La Comunidad de Euskadi constituirá una circunscripción electoral única en el ámbito de las elecciones al Parlamento Europeo".

del Tribunal Constitucional), es necesario ahora analizar qué es lo que regulan los nuevos estatutos al respecto. De esta forma podemos decir que en todos los reformados o en proceso de reforma se dedica un artículo al desarrollo y aplicación del Derecho comunitario (*Comunidad Valenciana*, artículo 61⁴⁴; *Cataluña*, artículo 189⁴⁵; *Aragón*, artículo 93⁴⁶; *Canarias*, artículo 159⁴⁷; *Islas Baleares*, artícu-

⁴⁴ Según el artículo 61 del Estatuto de la Comunidad Valenciana. "1.- La Comunitat Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea. 2.- Asimismo, la Generalitat Valenciana, a través del Organismo de Promoción de la Comunitat Valenciana, abrirá una red de oficinas de promoción de negocios en todos aquellos países y lugares donde creyese que debiera potenciarse la presencia de las empresas valencianas. 3.- La Comunitat Valenciana como región de la Unión Europea, y sin perjuicio de la legislación del Estado: a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea; tendrá derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando se refieran a competencias propias de la Comunitat Valenciana, y también a ser oídas en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente. b) Tendrá al President de la Generalitat como representante de la Comunidad Valenciana en el Comité de las Regiones. c) *Ostentará la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias.* d) Podrá participar, de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea. 4.- La Generalitat, igualmente, podrá formar parte y participar en organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional. 5.- Una ley creará el Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana".

⁴⁵ Artículo 189 del Estatuto de Cataluña. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea. "1.- *La Generalitat aplica y ejecuta el derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto.* 2.- Si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las Comunidades Autónomas competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado deberá consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas. La Generalitat debe participar en los órganos que adopten estas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo. 3.- En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas".

⁴⁶ Artículo 93 de la propuesta de reforma del Estatuto de Aragón. Participación en la formación y aplicación del derecho de la Unión. "1.- La Comunidad Autónoma de Aragón participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos que incidan en las competencias o intereses de Aragón, en los términos que establece el presente Estatuto y la legislación sobre la materia. 2.- *La Comunidad Autónoma aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto.* 3. Las Cortes de Aragón participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establece la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a las competencias de la Comunidad Europea".

⁴⁷ Artículo 159 de la propuesta de reforma del Estatuto de Canarias. "1.- *La Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, aplica directamente el derecho europeo a Canarias y lo traspone.* 2.- Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia. 3.- El Gobierno de Canarias informará periódicamente al Estado de las disposiciones y resoluciones adoptadas dentro de las previsiones de los dos apartados anteriores. 4.- El Parlamento de Canarias deberá ser consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas, en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el derecho comunitario, en cuanto afecten a sus competencias, al régimen económico y fiscal, o a su condición ultraperiférica.

lo 109⁴⁸; *Andalucía*, artículo 235⁴⁹; y *Castilla y León*, artículo 62⁵⁰), donde se especifica que la Comunidad Autónoma podrá “desarrollar” y/o “ejecutar” y/o “aplicar” y/o “transponer” el Derecho de la Unión, siempre que se encuentre dentro del ámbito de su competencia. Destacar especialmente el caso del *Andalucía*, en el que a diferencia de todos los demás Estatutos, se concreta que dicho desarrollo y ejecución deberá llevarse a cabo conforme a lo establecido en una ley del Parlamento Andaluz⁵¹, por lo que una vez aprobado dicho Estatuto, el Parlamento deberá dictar una ley que regule las condiciones y requisitos que han de seguirse para la ejecución del Derecho comunitario por la Comunidad Autónoma y, por tanto, para la transposición de las directivas comunitarias. Además, a pesar de que ya la jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo ha reiterado, como hemos visto en los apartados anteriores⁵², los Estatutos de *Cataluña*, *Aragón* y *Castilla y León* añaden, en su respectivo artículo, que “la existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establece la Constitución y el presente Estatuto”. Digamos, por tanto, que esta sería la base legal de la participación de la respectiva Comunidad en el Derecho de la Unión. Esto aplicado a las directivas comunitarias conlleva que cuando la materia contenida en una directiva sea competencia de la Comunidad Autónoma, será ésta, porque así lo establecen los Estatutos y no existe legislación estatal en contra, la encargada de transponer dicha directiva. Nos llama la atención el hecho de que el verbo “transponer” o “implementar” no aparezca en ningún Estatuto salvo en el de *Canarias* que sí

⁴⁸ Artículo 109 de la propuesta de reforma del Estatuto de las Islas Baleares. “*Es competencia de la Comunidad Autónoma el desarrollo y ejecución del derecho comunitario de acuerdo con sus competencias*. En el caso de que sea ineludible realizar la transposición del derecho europeo en las materias de su competencia exclusiva por normas estatales, por el hecho de que la norma europea tenga un alcance superior al de la Comunidad Autónoma, ésta será consultada con carácter previo de acuerdo con los mecanismos internos de coordinación previstos en una ley estatal”.

⁴⁹ Artículo 235 de la propuesta de reforma del Estatuto de *Andalucía*. Desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea. “1.- *La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía*. 2.- En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de *Andalucía* podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”.

⁵⁰ Artículo 62 de la propuesta de reforma del Estatuto de *Castilla y León*. Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea. “1. La Comunidad de *Castilla y León* participará en la formación de la voluntad del Estado español en los procesos de elaboración del Derecho de la Unión Europea a través de los mecanismos que se establezcan en el orden interno. La Junta y las Cortes de *Castilla y León* podrán dirigir al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y propuestas que consideren oportunas sobre los asuntos que sean objeto de negociación. 2. Las Cortes de *Castilla y León* participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad. 3. *La Comunidad aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias establecida por la Constitución y el presente Estatuto*”.

⁵¹ Artículo 235.1 del Estatuto de *Andalucía*, ver nota 49.

⁵² Ver nota 29.

hace referencia a la transposición, pero el resto se limita a usar otros términos, no por ello incorrectos, pero sí menos adecuados desde nuestro punto de vista. Es decir, mientras respecto al resto de actos legislativos europeos, reglamentos y decisiones, la Comunidad, en el ámbito de sus competencias podrá ejecutar, desarrollar o aplicar cada uno de ellos, cuando así lo requiera, en el caso de las directivas, no se han de ejecutar o aplicar, sino implementar, es decir, elegir los instrumentos legislativos adecuados para que el fin previsto en la misma, a través de actos legislativos estatales o autonómicos, entre a formar parte del ordenamientos jurídico del respectivo Estado miembro. En cualquier caso, de los términos usados en los Estatutos, se da por hecho que las Comunidades Autónomas tienen potestad para implementar las directivas comunitarias.

Si bien todo lo señalado anteriormente son las líneas generales, algunos de los Estatutos prevén en sus textos más novedades. Así, tanto el Estatuto de Cataluña, como el de Baleares, especifican en el respectivo artículo regulador de esta materia, el deber que tiene el Estado de consultar a la Comunidad Autónoma, cuando, a pesar de tratarse de una materia de competencia autonómica, sea el Estado, por requerirse la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de la Comunidad Autónoma, quien deba llevar a cabo la transposición de la correspondiente directiva⁵³. En estos casos pues, el Estado deberá consultar a la respectiva Comunidad antes de adoptar cualquier medida. En el caso de Baleares, este deber de información estatal se remite a los mecanismos establecidos en la correspondiente ley estatal. En el caso de Cataluña no, si bien añade el hecho de que la Generalitat habrá de participar en los órganos que vayan a adoptar las medidas para transponer la directiva, en la medida en que fuera posible y, en caso contrario, podrá dictar un informe previo a dichos actos. Por tanto, ante esto, nos remitimos a la normativa estatal correspondiente.

Por último, otra novedad introducida tan sólo en los Estatutos de Cataluña y Andalucía, es el hecho de que “en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat (o la Junta de Andalucía⁵⁴) puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas⁵⁵”.

⁵³ Artículo 189.2 del Estatuto de Cataluña (ver nota 45) y 109 del Estatuto de Baleares (ver nota 48).

⁵⁴ Artículo 235.2 del Estatuto de Andalucía, ver nota 49.

⁵⁵ Artículo 189.3 del Estatuto de Cataluña, ver nota 45.

La aplicación del Derecho interno ha provocado “un desplazamiento del poder normativo, a favor de las fuentes reglamentarias, especialmente rotundo en el ámbito autonómico”⁵⁶, ya que entre las disposiciones generales dictadas por las Comunidades Autónomas en los años anteriores, más del cincuenta por ciento fueron decretos u órdenes⁵⁷, es decir, normas reglamentarias⁵⁸. Este hecho se debe principalmente no solo a razones de carácter técnico y de estructura, sino a que si la directiva comunitaria, como se viene apuntando, deja realmente poco margen de actuación a los Estados a la hora de elegir la forma y medios de transponerla, conllevando que la capacidad innovadora de los poderes normativos se vea igualmente reducida, esta reducción es incluso superior cuando nos encontramos ante el caso de los poderes autonómicos, dejando de tener lógica el crear una ley y teniendo mayor interés un reglamento⁵⁹. Es decir, si la directiva es excesivamente detallada, el ámbito de actuación interno es muy limitado, pasando a reducirse al máximo la trascendencia política del acto y, por tanto, a dejar de tener sentido la creación de una ley. En definitiva, la lentitud y complejidad del procedimiento legislativo frente al reglamento hace que se recurra más a esta fuente, aunque no hay que dejar de lado el hecho de que, como hemos establecido, recurrir a la ley es igualmente importante y en determinados casos obligatorio (por ejemplo, en los casos de reserva legal). Así, aunque algunas leyes autonómicas hacen referencia al Derecho de la Unión, la intervención de la Comunidad en el proceso de incorporación se lleva a cabo principalmente mediante fuentes reglamentarias o actos administrativos⁶⁰. Por tanto, el legislador autonómico interviene, actualmente, en casos estrictamente obligatorios, lo que se debe también, entre otros factores, a que no se ha consolidado en España un

⁵⁶ MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de...*, p. 95.

⁵⁷ GIL IBÁÑEZ, A., “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”, en *El Gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea*. VV. AA. (dir. Beneyto Pérez, J. M.), Madrid, Dykinson, 2003, p. 425.

⁵⁸ Según un estudio realizado para el año 2002, las disposiciones generales dictadas por las Comunidades Autónomas en relación al Derecho comunitario fueron 543, de las cuales 31 fueron leyes, 2 Decretos legislativos y 510 decretos u órdenes. Ver ORDOÑEZ SOLIS, D., “Las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos en la Unión Europea”, en *RCG*, 49, 2000, pp. 239-240.

⁵⁹ Obviamente sin dejar de tener presente los aspectos positivos de las leyes, apuntados en el epígrafe correspondiente, así como que será obligatorio el desarrollo de una ley cuando se trata de una materia sometida a reserva de la misma (constitucional o estatutaria), así como en los casos en los que se trata de modificar o derogar leyes anteriores.

⁶⁰ Sirva de ejemplo que en el 2002, tan sólo fueron dictados dos decretos legislativos autonómicos:

1. Decreto legislativo 1/2002, de 24 de octubre de la Comunidad de Madrid, que aprueba el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid, en desarrollo normativo de la Directiva 80/723 sobre tasas veterinarias.
2. Decreto legislativo 2/2002, que aprueba el texto refundido de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana, en desarrollo de la directiva 80/723.

modelo de colaboración suficiente, entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde un punto de vista político y normativo (por la escasez de las previsiones normativas al respecto). La colaboración existente en la actualidad lo es, no por su reconocimiento y plasmación en la Constitución⁶¹, o en los respectivos Estatutos, sino porque así se ha regulado en determinadas leyes y se ha venido avalando por la jurisprudencia constitucional. El Acuerdo de participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Europeos de 1994, establece que las Conferencias Sectoriales serán el lugar de encuentro y cooperación entre el Estado y los entes autonómicos en asuntos de interés común, añadiendo en su punto 12 que ambos niveles, estatal y autonómico, están obligados a informarse mutuamente, de modo que la Administración que elabora la transposición de una directiva comunitaria habrá de dar a conocer dicho texto a la Conferencia Sectorial. Son, por tanto, las Conferencias Sectoriales⁶² el principal punto de referencia y han de asegurar “la coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación”⁶³. A partir de 1986, tras la entrada de España en las Comunidades Europeas, estas Conferencias abarcaron también la faceta europea, ante lo cual se creó la CARCE, que si bien surge en 1988, como una Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, se institucionaliza más adelante por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, dando un tratamiento a los temas mucho más amplio, y superando de este modo la anterior visión sectorial⁶⁴. Por tanto es un “órgano de cooperación, consulta y deliberación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia comunitaria” (art. 1 de la Ley 2/1997), mediante el cual se han logrado importantes acuerdos de ámbito comunitario⁶⁵.

⁶¹ El mismo problema presentaba Italia, hasta la reciente reforma constitucional llevada a cabo en el 2001.

⁶² Creadas por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Procedimiento Autonómico y posteriormente reguladas por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su modificación por la Ley 4/1999.

⁶³ Artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre.

⁶⁴ Según el artículo 3, apartados 1, 2 y 3, las competencias atribuidas a este órgano son:

- Información y discusión con las Comunidades Autónomas del desarrollo del proceso de construcción europea.
- Articulación de mecanismos para hacer efectiva la participación regional en la formación de la voluntad estatal en las instituciones comunitarias.
- Conocimiento y resolución, según el principio de cooperación, de toda una serie de cuestiones generales o de contenido institucional que presentan una relación directa con las Comunidades Europeas.

⁶⁵ Entre otros:

- Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea (BOE de 16 de marzo del 2005).
- Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de 9 de diciembre del 2004, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.
- Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales (publicado en el BOE mediante resolución de 10 de marzo de 1995).

A pesar de la existencia de estas conferencias, el Estado y las Comunidades Autónomas deben encontrar más instrumentos técnicos para lograr una mayor colaboración y cooperación en orden a ejecutar las normas europeas del modo más eficaz posible, e independientemente de quien tenga atribuida la competencia⁶⁶.

Por último, apuntar que quizá una solución a esta falta o escasez de participación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo normativo del Derecho de la Unión sería la puesta en marcha del nuevo control del principio de subsidiariedad recogido en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa⁶⁷, y con el que se trata de evitar que las fuentes sean tan detalladas y, en consecuencia, ampliar el margen de libertad de decisión política interna, para así lograr acceder a una mayor intervención parlamentaria.

BIBLIOGRAFÍA

MANUALES, LIBROS Y CAPÍTULOS DE LIBRO

- ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Madrid, CEPC, 2004.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Volumen I, Madrid, Tecnos, 2005.
- DRAETTA, U., *Elementi di diritto comunitario. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Milán, Giuffrè, 1995.
- GIL IBÁÑEZ, A., “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”, en VV. AA., *El Gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea*, (Dir. Beneyto Pérez, J. M.), Madrid, Dykinson, 2003.
- LINDE PANIAGUA, E., “La simplificación normativa en la Constitución Europea”, en *La Constitucionalización de Europa* (coord. Calonge Velazque, A.), Granada, Comares, 2006.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.

⁶⁶ Así se desprende de las SSTC 76/1991, de 14 de abril (FJ 5) y 115/1991, de 23 de mayo (FJ 4).

⁶⁷ Artículo I-11 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y Protocolo 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

- MOLINA DEL POZO, C. F., *Derecho Comunitario*, Barcelona, Cálamo, 2004.
- MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- NAVAS CASTILLO, F. y NAVAS CASTILLO, A., *Derecho Constitucional. Estado Constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005.
- ORTEGA SANTIAGO, C., *Las Comunidades Autónomas ante la jurisprudencia comunitaria*, Madrid, Iustel Monografías, 2006.

ARTÍCULOS CIENTÍFICOS

- CURTIN, D., "Directives: the effectiveness of judicial protection of individual rights", en *Common Market Law Review*, 1990.
- FERRANTE, A., "La natura giuridica della direttiva dettagliata", en *Diritto Comunitario e degli scambi internazional*e, n.º 2, 1979.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., "Las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos en la Unión Europea", *RCCG*, 49, 2000.
- PASCUA MATEO, F., "Cuestiones de técnica normativa de la incorporación de directivas comunitarias en el Derecho español", *Revista española de Derecho Europeo*, n.º 4, 2002.
- ROLDÁN BARBERO, J. y DíEZ-PERALTA, E., "El Tribunal Constitucional español y el Derecho Comunitario (2003-2005)", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 23, 2006.
- VADILLO ARNÁEZ, R., "La incorporación al derecho nacional de las Directivas de la UE y las futuras Leyes Marco europeas", en *Derecho.com*, mayo, 2005.

OTRA BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- AA. VV., *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas* (coord. P. Pérez Tremps y otros), Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 1998.
- ALBERTI, R., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 2005.