

# EL DERECHO PUBLICO INTERNO Y EL DERECHO COMUNITARIO

(A propósito del último libro de R. Alonso García,  
*Derecho comunitario y Derechos nacionales.*  
*Autonomía, integración e interacción*) (\*)

JULIO V. GONZÁLEZ GARCÍA

El último trabajo de Ricardo Alonso García (*Derecho comunitario y Derechos nacionales. Autonomía, integración e interacción*) (1) constituye una nueva reflexión sobre las graves implicaciones y consecuencias derivadas de la relación entre ordenamiento nacional y ordenamiento comunitario. Se trata, además, que tienen una trascendencia cada vez mayor, derivada de la participación de la comunidad en foros internacionales al tiempo que es Administración *nacional*, aunque la mayor parte de sus sedes estén fuera del territorio español. Sin duda no se trata de una cuestión nueva, pero a ellas les proporciona una visión renovada, que resulta a la vez enriquecedora y esclarecedora. Esta nueva lectura se realiza a través de los tres principios que relacionan Derecho nacional y Derecho comunitario: autonomía, integración e interacción que componen el subtítulo y que constituyen las ideas centrales que vertebran esta nueva monografía y que la transforman en un libro de lectura imprescindible.

Aunque con carácter general se puedan abordar las relaciones que existen entre los Derechos nacionales y el Derecho comunitario europeo a través de los dos principios clásicos de primacía y efecto directo del ordenamiento comunitario, este estudio del Prof. Alonso García muestra lo reduccionista que puede resultar el aplicar únicamente el planteamiento anterior: esos principios son evi-

---

(\*) R. ALONSO GARCÍA: *Derecho comunitario y Derechos nacionales. Autonomía, integración e interacción*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999, 301 págs., con Prólogo de Juan Carlos Cassagne.

(1) El cual, a su vez, es una versión ampliada y puesta al día de *Community, and national legal orders: Autonomy, integration and interaction*, Academy of European Law (ed.) *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. VII, Book I, págs. 59-183 Kluwer law International, Printed in the Netherlands.

dentamente aplicables en las relaciones entre ambos, pero, además, el Derecho comunitario no se entiende sin los derechos nacionales y éstos, en un fenómeno más percibido hasta ahora, tampoco se explican sin el Derecho comunitario europeo.

O dicho de otro modo, este último precisa el Derecho nacional para construir sus principios que vuelven a los Derechos nacionales con una fuerza superior a través de la aplicación de las normas comunitarias (como ha ocurrido, de forma paradigmática, con el principio de confianza legítima que se ha incorporado hoy a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Se trata, además, de una realidad que afecta no sólo a los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas, sino que se proyecta sobre regulaciones específicas que se introducen en el Derecho nacional. Esto es, no se trata de un flujo de única dirección sino doble, que cobra nueva fuerza en el momento en el que ha pasado por el eslabón receptor al transformarse de nuevo en emisor de la regulación.

Lo más relevante no sólo es que hay una comunicación total entre ellos partiendo de la autonomía de cada uno, sino que, asimismo, esta interrelación, este flujo continuo de principios y regulaciones sustantivas que es constante se muestra en tres eslabones, como bien se encarga de recordar el autor: el sistema jurisdiccional (en el cual también se da esta interactividad) para la defensa de la *legalidad comunitaria*, el sistema de producción normativa (con su corolario de los principios que explican la preponderancia del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional) y, por último, el último recurso, que posiblemente pueda alcanzar un papel relevante en los próximos tiempos como mecanismo para garantizar la aplicatoriedad del Derecho comunitario sobre los ordenamientos de los Estados miembros, y que cumple la función de actuar como mecanismo de defensa para los ciudadanos, la responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario, teniendo en cuenta la peculiar evolución que ha tenido en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Este es el núcleo central de la obra que presento en este momento, y que proporciona una reinterpretación de elementos ya conocidos pero que a través del nuevo análisis cobran nueva fuerza. Lo que ocurre es que reducir la aplicación de lo señalado a las relaciones entre ordenamiento nacional y ordenamiento comunitario sería eliminar una parte importante de la importancia que tiene en el mundo actual como consecuencia de la actividad de la Comunidad europea como sujeto de Derecho internacional y cómo esta entidad se ha transformado en espejo para otras organizaciones regionales de integración económica o no, a la hora de configurar sus reglas de funcionamiento.

En efecto, en mi opinión, esta obra del Prof. Alonso García va bastante más

allá de lo que el título pueda parecer. No es, desde mi punto de vista, sólo un nuevo libro —importante— sobre Derecho comunitario europeo, sino que su influencia se proyecta sobre la actividad de la Comunidad en los foros internacionales y explica, por otra parte, como desde elementos de la denominada parte especial se toman determinadas decisiones de política legislativa. Vayamos por partes.

La obra, es cierto, se detiene sólo en la actividad interna de la Comunidad Europea. Pero más allá de este planteamiento, sus conclusiones son extrapolables sin mayor complicación a la actividad internacional de la Comunidad. En efecto, las consecuencias de la globalización económica están obligando a que sea la propia Unión Europea la que participe en la producción de las normas internacionales. En efecto, como han señalado los politólogos en los últimos tiempos (2), las organizaciones regionales de integración económica tienen un papel central en la creación de las nuevas normas regulatorias: por un lado, tomando los principios de las organizaciones superiores y, por otro, proyectándolo sobre los Derechos nacionales.

Ahora bien, no se puede olvidar el papel central que juegan las instituciones que estudia el Prof. Alonso García: Para acrecentar la sensación de seguridad económica en los operadores, las autoridades nacionales se encuentran sujetas por los instrumentos jurisdiccionales de que disponen las entidades supranacionales para imponer los principios estructurales que han creado. Así, se establece un conjunto de instrumentos para declarar la nulidad de aquellas disposiciones y actos que resulten contrarios al ordenamiento supranacional; el resarcimiento de daños se ve reforzado por la posibilidad, afianzada últimamente, de declarar la responsabilidad del Estado en el supuesto de que se produzca un daño como consecuencia de una violación suficientemente caracterizada de la normativa comunitaria —algo que, como ha señalado la doctrina, es de todo menos claro, ya que se introducen muchos correctores (3)— y, por último, se establece un sistema para declarar la inactividad del Estado en la plasmación del Derecho comunitario que no es directamente aplicable.

Pero nótese que la influencia comunitaria no es sólo de creación de derecho aplicable a las relaciones concretas: participa en la creación, ella misma, de los principios estructurales de funcionamiento de las entidades supraregio-

---

(2) Véase la clasificación de los núcleos de Gobierno de P. HIRST y G. THOMPSON: *Globalisation in question: the international economy and the possibilities of governance*, Cambridge, Polity Press, págs. 121-122.

(3) Por todos, véase R. ALONSO GARCÍA: *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario*, Cuadernos de Estudios Europeos, Coedición de la Fundación Universidad Empresa y la Editorial Civitas, Madrid (1997).

nales de ordenación económica, como la Organización Mundial del Comercio, tanto a través del Derecho sustantivo de cada ámbito como en lo referente a los principios de relación entre ordenamientos. De hecho, uno de los principios centrales de la regulación y que provoca particulares problemas en cuanto a la aplicación de la norma nacional en el espacio, el de reconocimiento mutuo de legislaciones, tiene un origen comunitario (la sentencia *Cassis de Dijon*), pasa a la Organización Mundial del Comercio que ya lo ha integrado de forma general desde el y, de esta forma, se proyecta con nueva fuerza sobre los ordenamientos afectados por aquélla regulación.

Esto es, ese flujo constante, esa interacción general, que describe el Prof. Alonso García, entre Derecho nacional y Derecho comunitario sube un escalón y, en su bajada se proyecta con fuerza duplicada sobre los ordenamientos nacionales; en la medida en que se disponen de dos instrumentos para lograr su cumplimiento: el comunitario europeo y el propio de resolución de conflictos que haya previsto la organización económica internacional, en donde la interacción también se manifiesta con gran amplitud, por más que los concretos mecanismos puedan tener elementos discrepantes en cuanto a su naturaleza.

Esta situación tiene una importancia tan grande que produce la necesidad de una relectura de aquéllos como consecuencia del tamiz por el que ha pasado. En el campo de las concretas relaciones entre Derecho nacional y Derecho comunitario, la reserva de ley o la separación de poderes, como bien muestra el autor, constituyen ejemplos paradigmáticos de cómo un elemento clave de la cultura jurídica europea recibe una nueva formulación como consecuencia de su aplicación en el marco de un Derecho mayoritariamente administrativo (en la medida en que son órganos administrativos los que lo crean) y cómo se debe incorporar con posterioridad al acervo comunitario europeo. Y evidentemente, de nuevo habrá que dar próximamente un salto para ver cómo las conclusiones que se están extrayendo en estos momentos juegan por comparación a la actividad de las organizaciones superiores.

Todo este planteamiento de relaciones entre Derecho nacional y comunitario parece claro si analizamos lo que se denomina la *parte general* del ordenamiento jurídico. No sólo es que está claro que así deba ser, sino que el impresionante refuerzo jurisprudencial que acompaña el autor (que en la misma línea original dentro del panorama bibliográfico español que ya siguió en su penúltimo trabajo sobre Responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario europeo, ha hecho un libro en el que las únicas citas que recoge son de jurisprudencia) no ponen lugar a la duda sobre cómo funciona esta interacción en las relaciones entre Derecho nacional y Derecho interno; y así serán en el momento en el que se desarrollen en el campo de las relaciones externas de la Comunidad.

Lo que debe analizarse en este punto es cómo jugarían los principios antes citados desde el punto de vista de los principios concretos de regulación de una determinada materia. Curiosamente las ideas de autonomía, interacción e integración siguen siendo de aplicación aunque la posición que adopta el Derecho comunitario no tiene el mismo papel preponderante que juega en relación con estos principios generales que analiza el Prof. Alonso García.

En efecto, las consecuencias de la globalización económica (4) han colocado a la Comunidad con respecto a las organizaciones generales de regulación económica en una posición similar a la que tienen los Estados con respecto a aquélla sobre los puntos analizados por el Prof. Alonso. Así, la Comunidad coadyuva a la formulación de la regulación sustantiva de una materia desde su participación en el foro de negociación de que se trate, la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo. La Comunidad Europea, en efecto, acaba configurando la política de comunicaciones mediante su interacción con otros Estados. Una vez aprobada esta regulación es la encargada de su aplicación en el territorio de referencia, mediante sus instrumentos autónomos de producción normativa que, con posterioridad, tendrán que ser rematados con la actuación de los Estados miembros.

Pero nótese cómo este impulso común en la regulación tiene incluso notables efectos sobre la Administración pública de los Estados miembros: el debilitamiento de sus aparatos organizativos es consecuencia de principios de índole supracomunitaria que la propia Comunidad ha aplicado a los Estados miembros con particular virulencia: la privatización es su vertiente más conocida pero no la más importante, en la medida en que también la Comunidad ha realizado la creación de Administraciones independientes como entidades separadas de los cuerpos tradicionales, aunque en el propio ordenamiento en el que surgen, el de los Estados Unidos de América, su independencia real sea algo discutible (5).

E incluso puede comprobarse cómo principios generales de relación entre ordenamientos jurídicos, el de reconocimiento mutuo de legislaciones que surge de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades *Cassis de Dijon* es hoy comúnmente aceptado en los Acuerdos sobre comercio de bienes y servicios que se adoptan en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

---

(4) Sobre las relaciones entre globalización económica y Derecho interno, véase mi estudio *Globalización económica y Derecho público*, que aparecerá próximamente. De comienzos de los noventa y desde el punto de vista estadounidense puede consultarse A. C. AMAN: *Administrative law in a global era*, Cornell University Press (1992).

(5) Sobre esta cuestión, véase mi estudio *El alcance del control judicial de las Administraciones Públicas en los Estados Unidos de América*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, págs. 8 y sigs.

Para acabar de concluir el círculo habremos de detenernos en cómo juega el principio de competencia entre ordenamientos como mecanismo para atraer las inversiones y cómo se compatibiliza con el principio aparentemente contradictorio del reconocimiento mutuo de legislaciones.

Todo ello nos resalta la importancia de los principios generales analizados por el Prof. Alonso García en esta obra: no hace sino analizar una parte (ciertamente hoy, la más importante) de los principios de relación entre ordenamientos allá donde existe un elemento de supranacionalidad: ya sea del Derecho nacional sobre el de las organizaciones regionales de integración económica; ya sea de éstas con respecto a las grandes organizaciones internacionales de regulación económica.

¿A dónde se dirigen los principios analizados por el Prof. Alonso? A la superación de las situaciones de conflictos entre ordenamientos jurídicos para transformarse en relaciones presididas por la armonización. El nuevo marco mundial en el que nos movemos obliga precisamente a abordar los problemas de legislación desde la perspectiva de la mayor aplicabilidad de los principios jurídicos. Como señaló Muñoz Machado, «la globalización impone que las normas se apliquen en territorios lo más amplios posible. Es decir, que no exista una fragmentación indebida de las regulaciones que exijan a los operadores económicos adaptar sus productos o servicios a cada uno de los sistemas legales que dominan en cada mercado. A la ampliación y universalización de los mercados, debe corresponder una ampliación y globalización de las normas aplicables» (6). Una mayor dispersión en las normas produce un encarecimiento de los productos para adaptarlas a las diversas regulaciones y una consiguiente merma de los beneficios como consecuencia de la menor venta.

Si la globalización económica necesita disposiciones cuyo ámbito de territorial aplicación resulte cada vez mayor, sobre todo en el campo de las normas de Derecho público, aunque también existan manifestaciones en el Derecho privado (7) y siguen manteniéndose las estructuras formales de los Estados nacionales (incrementados en su número, ya que a la tendencia globalista le ha acompañado un redescubrimiento de la nación en amplios lugares del mundo produciendo una tensión creciente entre localismo y globalismo) de lo que se trata es de encontrar técnicas que permitan garantizar en cada ámbito esa unidad normativa. Y precisamente por ello, las peculiaridades normativas de la

---

(6) S. MUÑOZ MACHADO: *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, pág. 291.

(7) Sobre conflicto y armonización en el marco del Derecho privado, véase AA. VV.: *Conflits et harmonisation. Mélanges en l'honneur d'Alfred E. Von Overbeck*, Ed. Universitaires Fribourg Suisse, 1990.

Comunidad (que no difieren mucho desde el punto de vista cualitativos de las de otros grandes poderes normativos internacionales que han surgido en los últimos tiempos) obligan a analizar en una serie de reglas los principios que permiten lograr la efectividad del Derecho de producción no nacional. A lo cual ha de añadirse todo el conjunto de actos sin contenido normativo formal (8) (informes, recomendaciones, libros verdes y blancos), o disposiciones que son de aceptación voluntaria (cuyo contenido coincide, además con aquellas donde se establecen obligaciones de interés general) (9) en que se justifica la bondad de la disposición que se va a adoptar.

Se trata, en definitiva, de una obra imprescindible para entender cómo juega el ordenamiento jurídico comunitario y sus relaciones con los Derechos nacionales y un punto inexcusable de reflexión para determinar el alcance que tienen estos principios en esta sociedad cada vez más globalizada.

---

(8) La amplitud e importancia de las recomendaciones, dictámenes, opiniones y actos similares en el marco comunitario ha sido, de hecho, los principales impulsores de actos de armonización legislativa para la aplicación de políticas determinadas.

(9) Estas obligaciones de interés general también han de ser armonizadas en todos los países, con el fin de que la uniformidad jurídica no desaparezca. En cuanto a su carácter voluntario, resulta ilustrativa la Directiva 96/92 del Parlamento europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad; cuyo artículo 3.2 dispone que «dentro del pleno respeto de las disposiciones pertinentes del Tratado, en particular su artículo 90, los Estados miembros podrán imponer a las compañías de electricidad obligaciones de servicio público de interés general, que podrán referirse a la seguridad, incluida la seguridad de abastecimiento, a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, así como a la protección del medio ambiente».

