

BARNES VÁZQUEZ, Javier (Coordinador), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993, 607 págs.

1º) La edificación de la Europa comunitaria y la imperiosa necesidad de incorporar a las instancias regionales a la construcción del ordenamiento jurídico europeo son dos procesos que se hallan interrelacionados: en la medida en que aumentan los poderes de la Comunidad y las competencias de las Comunidades Autónomas, existen más zonas de intersección entre los ámbitos respectivos de actuación.

El problema de las relaciones administrativas entre la Comunidad Europea, los Estados y las instancias regionales ha sido objeto de numerosos estudios tanto en el Derecho español como en el Derecho de los demás países europeos. Y, aunque el problema es común, las soluciones que cada Estado le ha dado se han adaptado a sus respectivas estructuras administrativas y políticas. Pero no es menos cierto que los Derechos nacionales no pueden permanecer como compartimentos estancos, sino que deben considerarse interrelacionados, cobrando además cada vez mayor importancia la recepción del Derecho Comunitario en el Derecho Administrativo de cada país.

Este cúmulo de circunstancias justifica la copiosa doctrina originada en torno a las mencionadas relaciones interadministrativas, elenco bibliográfico que pasa a engrosar el libro que nos ocupa, reflejo del *I Seminario de Derecho Administrativo Comparado*, celebrado por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, en octubre-noviembre de 1991.

Por una parte, complace encontrar en sus páginas las colaboraciones surgidas de la pluma de prestigiosos profesores: Rainer Hofmann, Herman-Joseph Blanke, Antonio López Castillo, Mario Chiti, Jean Boulouis, Andrew Le Sueur, Francis Snyder y el propio Javier Barnés, coordinador de la obra.

Por otra parte, el libro resulta particularmente atractivo por la atención prestada al Derecho Comparado, sin que caigan en el olvido los problemas esenciales en Derecho Español, y por la importancia concedida al acceso a las fuentes originarias, a través de completos anexos documentales (de bibliografía, legislación y jurisprudencia).

Para comprender el interés y el alcance de esta obra no podemos sino sumergirnos en el complejo entramado de relaciones que se establece en el seno comunitario para acoger a la llamada "Europa de las Regiones", que, dejando al margen concepciones maximalistas que apelan al progresivo desmantelamiento del Estado, fortalece a éste en la medida en que lo hace más funcional respecto a los fines que se le encomiendan.

El propio ordenamiento jurídico coadyuva a dar cobertura a esta realidad política y social.

Así, son sobradamente conocidas la indefinición y la fuerza expansiva de las competencias atribuidas a la Comunidad Europea por los artículos 2 y 3 del *Tratado de Roma*. Dicha indeterminación conduce directamente a la invocación del Principio de Subsidiariedad, de cuya significación hace un detallado recorrido Javier Barnés (*El principio de subsidiariedad y las Regiones europeas. Las Comunidades Autónomas*, pp. 510-596), mostrando cómo las diferentes instancias de poder intentan poner dicho principio al servicio de sus respectivos intereses: la Comunidad, para intervenir cuando la instancia inferior sea insuficiente; las Regiones y los Municipios, para que las decisiones se tomen en el nivel más próximo a los ciudadanos. En todo caso, no entraña una redefinición competencial, sino un criterio de ejercicio competencial.

Así pues, el bloque de materias asumidas por la Unión Europea no responde a un elenco tasado de competencias, sino a un sistema que va definiéndose día a día, en detrimento de las propias de los Estados miembros, que internamente mantienen su propio reparto de poder. Con todo, en la práctica, según Muñoz Machado (1), se produce una tergiversación total de ese orden teórico constitucional, conduciendo a una notable perversión del sistema, entre otras razones, porque el Estado está usurpando las competencias autonómicas, invocando la ocasión europea.

La situación descrita ha sugerido a la doctrina española soluciones diversas respecto a esas relaciones interadministrativas. Sin embargo, si bien las respuestas son diversas, existe cierto consenso en la identificación de los problemas: por una parte, la escasez de estructuras para acceder a las instituciones comunitarias y para implicar institucionalmente a las Comunidades

(1) Santiago MUÑOZ MACHADO, "La aplicación y el desarrollo del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas", VV.AA., *El futuro de las Autonomías Territoriales. Comunidades Autónomas, balance y perspectivas*, Santander, Universidad de Cantabria, 1990, pp. 89-90.

Autónomas en la definición de la posición del Estado (significativamente, son numerosas las referencias al Senado, por la falta de correspondencia entre su definición como cámara territorial y su función real); por otra parte, el Estado difícilmente encuentra mecanismos para asegurar el cumplimiento del Derecho Comunitario por parte de las Comunidades Autónomas.

El libro no aborda pues una temática original -aunque lo hace con el ánimo ponderado de ofrecer una panorámica completa de las situaciones nacionales que conviven en Europa- ni se inscribe en un contexto doctrinal pacífico.

Uno de los pocos aspectos sobre los que existe consenso es la necesidad de adaptarse a la realidad de las Relaciones Internacionales en el mundo contemporáneo y a la realidad política y administrativa de España. Sin embargo, su concreción ha originado discusiones doctrinales acerca del poder exterior en el sistema constitucional, que se han resuelto a favor de la corriente defensora, frente al arcaísmo del monopolio estatal, de una definición del "núcleo duro" del concepto "Relaciones Internacionales" (Santiago Muñoz Machado, José Eugenio Soriano, Luis Alberto Pomed Sánchez, Antonio López Castillo), en concordancia con la evolución del propio Tribunal Constitucional, que ha pasado de una postura estatalista a otra más matizada y flexible, distinguiendo en qué casos se pone en juego la soberanía nacional y en cuáles no (en este sentido, *SSTC 153 / 1989, de 5 de octubre y 54 / 1990, de 28 de marzo*).

Sentado el principio de que el sistema constitucional no impone en favor de determinados órganos centrales del Estado el monopolio de la ejecución del Derecho Comunitario, la discusión se ha suscitado en torno a la necesidad o no de que exista una habilitación expresa en los Estatutos de Autonomía. Frente a los que consideran necesaria una constatación expresa (Araceli Mangas, Antonio Remiro Brotons) o implícita (Rodríguez Iglesias), ha sido la línea de Muñoz Machado y de López Castillo la confirmada por el Tribunal Constitucional (*SSTC 236 / 1991, de 12 de diciembre, 79 / 1992, de 28 de mayo, 117 / 1992, de 16 de diciembre...*): no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario, sino que depende del reparto interno de poder, de forma que las Comunidades Autónomas son competentes para actuar en las materias que tienen atribuidas como propias, con el límite de las competencias internacionales del Estado.

2º) La mayor parte de la obra se consagra al Derecho Comparado y, muy especialmente, a los Estados compuestos (Alemania, Bélgica, Italia). Puesto que el Derecho Comunitario no altera las relaciones de reparto de poder establecidas en el seno de los Estados, las obligaciones comunitarias deben ser

cumplidas por las instancias políticas que en cada caso re-sulten competentes, de conformidad con el derecho interno.

Es unánime la opinión de que es en Alemania donde las instancias regionales participan más activamente, gracias a la importante intervención del *Bundesrat* y del *Ländesbeobachter*. Sin embargo, parece extendida entre la doctrina la idea del escaso peso de los Parlamentos Regionales en todo este proceso. Así, Rainer Hofmann (*Los Länder alemanes y el Derecho Comunitario*, pp. 35-98) considera que las compensaciones concedidas internamente a los Länder no parecen efectivas, por cuanto tal compensación se produce por obra del fortalecimiento de la posición del *Bundesrat*, generando indirectamente el debilitamiento de los Parlamentos de los Länder.

En contraste, las reformas en Italia han sido más tímidas y prudentes, a pesar del optimismo de Mario Chiti (*La creación y ejecución del Derecho Comunitario en Italia*, pp. 217-289):

...aun reconociendo que el tema del papel de las Regiones es susceptible de mayores innovaciones, mi posición es la de entender que las reformas recientes pueden contribuir a reforzar el papel de las Regiones (p.266)

El sistema originado por las *Leyes N.º 183 / 1987, N.º 400 / 1988 y 86 / 1989* tiene como elementos más importantes de innovación: la organización del Departamento para la Coordinación de las Políticas Comunitarias, el reforzamiento del papel del Ministro para las Políticas Comunitarias y la constitución definitiva de la Conferencia Estado-Regiones.

En relación con la experiencia belga, el análisis queda en manos de Herman-Joseph Blanke (*Bélgica como Estado federal en las Comunidades Europeas*, pp. 99-134), que parte del ordenamiento jurídico resultante de las reformas producidas en los años 1970, 1980 y 1988-1989, anterior por tanto a la reforma de la Carta Magna en 1993, con el fin de establecer una estructura federal del Estado. El autor es consciente de escribir en un momento de transición en el que el legislador se ha decidido por una acción concertada Estado-entes que lo integran, por vía del federalismo cooperativo y en un contexto de inseguridad y de lagunas normativas, puesto que los contactos directos de las Regiones y las Comunidades con los órganos de la Comunidad Europea se encuentran sin regulación jurídica, y de carencia de normas expresas acerca de quién ostenta las competencias relativas a la aplicación del Derecho Comunitario, problema que se resuelve con la remisión al esquema general de distribución de competencias. Las soluciones que propone se orientan hacia un ordenamiento jurídico federal y hacia la institucionalización del control judicial de los conflictos federales.

Frente a esta corriente participativa de los entes infranacionales, que cobra cada vez más vigor en los Estados federales y regionales, Francia y Gran Bretaña se instalan en posiciones netamente centralizadoras.

En el caso francés, estudiado por Jean Boulouis (*La incidencia del Derecho de la organización administrativa francesa*, pp. 317-3363), las estructuras preexistentes dentro de los departamentos ministeriales se adaptan a las necesidades surgidas de la participación en la Unión Europea. Si se crean nuevos órganos, se hace siempre desde una perspectiva centralizadora: un Ministerio para Asuntos Europeos y un Comité Interministerial, cuyas funciones han sido asumidas posteriormente por la SGCI (Secretaría General del Comité Interministerial), servicio ligado al Primer Ministro.

El espíritu que inspira el sistema británico, analizado por Andrew Le Sueur y por Francis Snyder (*La incidencia del Derecho de la Comunidad Europea en la organización administrativa del Reino Unido*, pp. 365-505), no es muy diferente. El Derecho Comunitario ha sido absorbido como otro aspecto del trabajo administrativo, aunque se haya producido cierta especialización en las estructuras ya existentes. Más significativo resulta el desarrollo de mecanismos de coordinación, al menos por lo que respecta al Gobierno Central, por ejemplo la Secretaría Europea del Ministerio del Gabinete. Por contra, más moderados son los cambios que se evidencian en el Gobierno Local.

Así pues, ni en Francia ni en Gran Bretaña se pretenden introducir grandes innovaciones, sino tan sólo pequeños cambios de adaptación, manteniendo esencialmente la estructura administrativa tradicional.

3º) Los problemas específicos del Derecho Español merecen un tratamiento más detallado, a partir de las tesis de Antonio López Castillo (*La creación y la ejecución del Derecho Comunitario en España*, pp. 135-193), que ya había tratado el tema anteriormente (2). En esta ocasión, el esquema de su exposición responde a la ya clásica división creación / ejecución, fase ascendente / fase descendente. En ambas, las palabras de Muñoz Machado, apelando a la lealtad y a la generosidad, deberían presidir las voluntades para poner en marcha los mecanismos apropiados:

(2) Así lo había hecho por ejemplo en "El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno", *REDC*, n.º 20, 1989, pp.231-250 y en "Creación y aplicación del Derecho Comunitario Europeo y Comunidades Autónomas", *REDC*, n.º 35, 1992, pp. 111-151.

No hay mucho que inventar en este asunto. Lo que sí es preciso es ordenarlo con suficiente ingenio y que se ponga en funcionamiento con tanta lealtad como para que funcione, para lo cual harán falta altas dosis de generosidad y pragmatismo (3).

Por ello, cabe sentirse igualmente identificado con el espíritu que preside la comunicación de López Castillo, consciente como es de que el hecho de canalizar la participación de las Comunidades Autónomas a través de diferentes órganos, de orden nacional o internacional, responde a la necesidad de colaboración e integración. Es digna de elogio su defensa de la práctica del encuentro, en la misma línea de igualdad de trato de las Comunidades Autónomas que la mantenida por autores como José Eugenio Soriano, Pablo Pérez Tremps o Luis Alberto Pomed Sánchez, bien alejada de las reticencias de cierta doctrina (Bullaín López, Lasagabáster Herrarte) de defensa a ultranza del mantenimiento de la especificidad de determinados territorios. En caso contrario, se estaría perpetuando un sistema de relaciones bilaterales Estado-Comunidades Autónomas, apartándonos de la propuesta defendida por autores como Tornos Mas, Muñoz Machado o Soriano, de una Conferencia Permanente de Comunidades Autónomas como mecanismo para defender su opinión común cara al Gobierno Central.

Además, considera necesario encontrar formas de mayor integración entre ellas, puesto que los encuentros sectoriales, caracterizados por su dispersión temática y la multiplicidad de interlocutores, no puede llevarnos a renunciar a fórmulas generales, en el camino abierto por la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas desde 1989.

En alguna ocasión, el autor cae en un excesivo optimismo al confiar en que "es en el nivel comunitario donde se ha de jugar la baza principal" (p. 160). Aun sin renunciar a ello, parecería más eficaz, aunque menos espectacular, buscar soluciones en el propio orden interno (reforma del Senado y Conferencias, que el autor también contempla) evitando trasladar el problema a otras instancias.

Además, la importancia de la participación en determinados organismos e instituciones comunitarias (él mismo se refiere al Consejo Consultivo de los entes regionales y locales, la Asamblea de Regiones de Europa, el Comité de las Regiones) debe relativizarse porque, al menos por el momento, su capacidad decisional ha sido pequeña. A mayor abundamiento, la falta de institucionalización hace que los llamados "Instrumentos Comunitarios" sean hoy

(3) Santiago MUÑOZ MACHADO, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1986, p.88.

por hoy más relevantes, si tenemos en cuenta sus posibilidades financieras, sobre todo en el ámbito de la Política Regional.

Por otra parte, las relaciones a través de Oficinas de Representación Regional, a las que debe permitirse su funcionamiento normalizado dentro de su status meramente informativo, son acogidas por el autor como un mecanismo de representación de España que posibilitaría reflejar su pluralidad sin demérito de la unidad de acción.

Finalmente, si la fase ascendente resulta problemática, no menos controvertida resulta la fase descendente.

De los mecanismos de control de la aplicación (o inaplicación) normativa y administrativa por las Comunidades Autónomas del Derecho Comunitario, el autor descarta el artículo 155 de la Constitución por desproporcionado, debiendo obviar su aplicación "más que desdramatizarlo", en clara referencia a García de Enterría. Sin embargo, frente a opiniones como la de Lasagabáster, que lo cree simbólico o programático, ve en el artículo 93 de la Constitución "título suficiente para desarrollar el procedimiento de articulación competencial" (p. 147). En este sentido, estaría más próximo a autores como Luis Ortega, que lo considera un título propio de intervención del Estado, que no actuaría, por tanto, en sustitución sino basándose en su propia competencia.

En cualquier caso, las vías coercitivas no resultarían las más aconsejables si se busca la efectiva aplicación del Derecho Comunitario.

M^a JOSÉ ANADÓN PÉREZ