

ACADEMIA GALLEGA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

**LA RECEPCIÓN DEL DERECHO COMUNI-
TARIO EUROPEO EN EL ORDENAMIENTO
JURÍDICO ESPAÑOL Y SU INCIDENCIA EN EL
ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA**

Discurso leído el día 31 de Mayo de 2002 en la solemne sesión de ingreso
del Académico de Honor

**ILTMO. SR.
DON LUIS MASIDE MIRANDA**

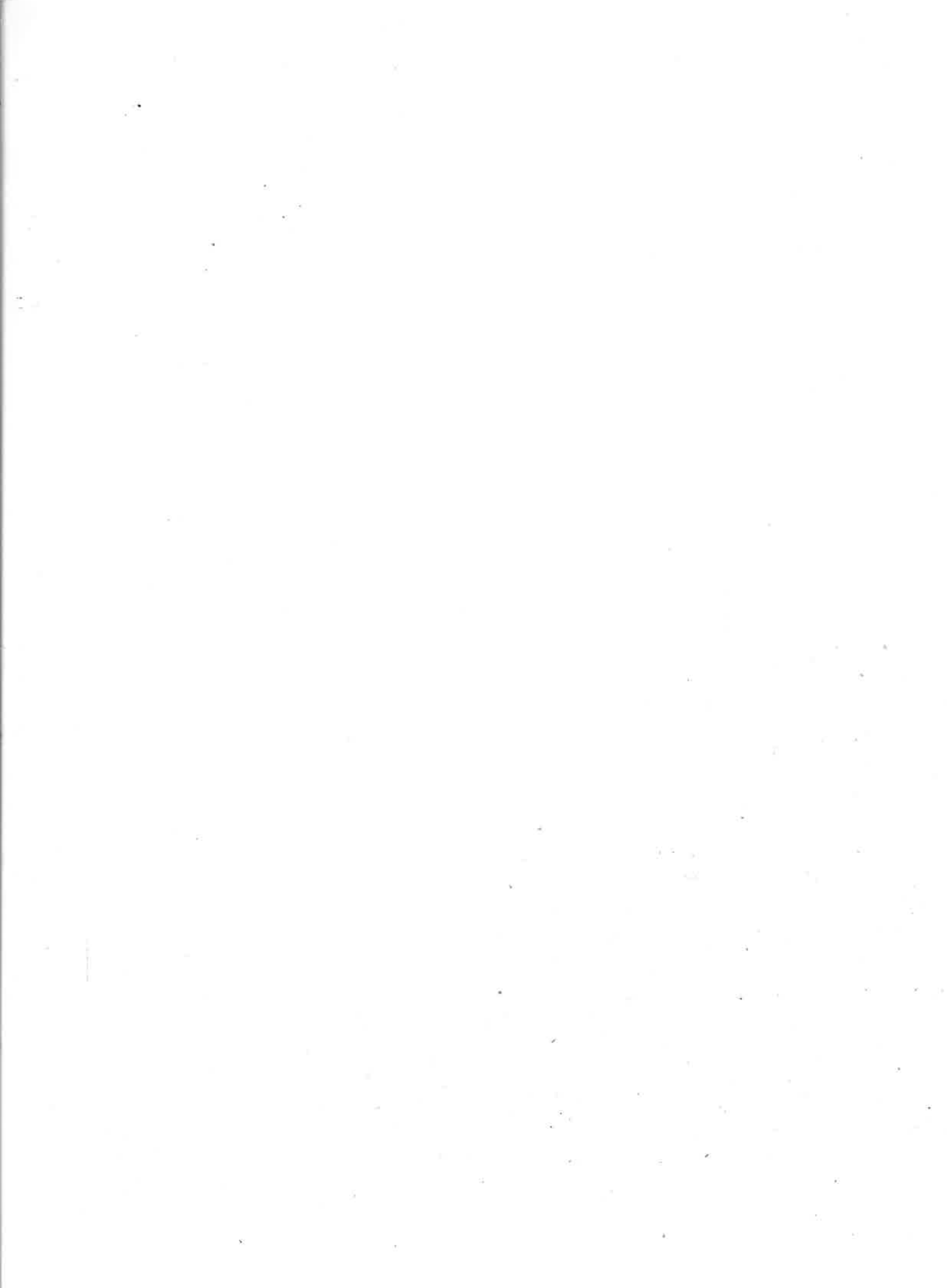
y contestación del

**ILTMO. SR.
DON JOSÉ LUIS LÓPEZ MOSTEIRO**

Académico de Número



A Coruña, 2002



ACADEMIA GALLEGA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

**LA RECEPCIÓN DEL DERECHO COMUNI-
TARIO EUROPEO EN EL ORDENAMIENTO
JURÍDICO ESPAÑOL Y SU INCIDENCIA EN EL
ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA**

Discurso leído el día 31 de Mayo de 2002 en la solemne sesión de ingreso
del Académico de Honor

**ILTMO. SR.
DON LUIS MASIDE MIRANDA**

y contestación del

**ILTMO. SR.
DON JOSÉ LUIS LÓPEZ MOSTEIRO**

Académico de Número



A Coruña, 2002

Imprenta Provincial
Depósito Legal: C-1564/05

I
DISCURSO DEL

ILTMO. SR.
DON LUIS MASIDE MIRANDA



INDICE

DISCURSO	7
I.- LA IDEA EUROPEA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN	9
II.- EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	15
1.- Caracteres del derecho comunitario	16
a) Efecto directo de las normas comunitarias	16
b) Primacía del orden comunitario sobre el orden interno	18
2.- La recepción del derecho comunitario en el derecho interno	19
a) La recepción del derecho originario	20
b) La recepción del derecho derivado	21
c) La recepción del <u>acquis communautaire</u>	21
d) La recepción de los actos de las Instituciones	23
3.- La aplicación interna del derecho comunitario	24
A) La aplicación del Derecho Comunitario por las Instituciones Europeas	24
B) La aplicación del Derecho Comunitario por los Estados miembros	25
a) Fundamento jurídico-comunitario	27
b) Fundamento jurídico-interno: El artículo 93.2 de la Constitución	28

III.- LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA	29
1.- La estructura del Estado y el Derecho Internacional Público	29
2.- Panorámica de Derecho Comparado en el marco de las Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea ...	31
3.- El marco constitucional de la distribución de poderes	33
4.- La actividad exterior de las colectividades de rango regional en el Estado de las Autonomías	33
A) Las “Relaciones Internacionales” y el espacio de actuación de las Comunidades Autónomas	33
B) Presupuestos para una proyección exterior autonómica	34
5.- El régimen de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad exterior del Estado	35
A) La solicitud al Gobierno para que celebre Tratados Internacionales	36
B) El deber de informar a las Comunidades Autónomas	37
C) La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición española en asuntos comunitarios (fase ascendente)	37
6.- El régimen de participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho Comunitario	39
A) La participación en la aplicación de las políticas comunitarias y de los actos de las Instituciones (fase descendente)	39
B) Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas; el Acuerdo General de 1995	42
7.- La participación directa: la presencia de las Comunidades Autónomas en las Instituciones Comunitarias	42
En el Consejo	43
En la Comisión	44
Las oficinas de representación de las Comunidades Autónomas en Bruselas	45
CONTESTACIÓN	47

Excmo. Sr. Presidente.

Excmos. Señores.

Illmos. Señores.

Sres. Académicos.

Señoras y Señores.

I. LA IDEA EUROPEA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Tienen que ser mis primeras palabras, en este acto de cumplimiento del deber estatutario de lectura de mi Discurso de Ingreso en esta Academia, que por gallega y por jurídica reúne dos de las más preciadas vinculaciones que yo siento en mi vida, de agradecimiento y de benevolencia.

De agradecimiento, por el alto honor que me habéis dispensado al acogerme en esta muy docta Corporación, sin más méritos que mi marcada vocación jurídica a través de mi actividad judicial y mi entusiasmo, naturalmente, por todo lo que a Galicia se refiere.

De benevolencia anticipada cuando os surja la inevitable comparación de este discurso con los francamente magistrales que en este mismo marco han leído otros Académicos.

Varios temas se albergaban en mi mente al ponerme a elegir la materia para la elaboración del presente escrito en la previa labor de búsqueda, pues desde el primer momento quería que el tema fuera actual y que, lógicamente, estuviera relacionado con Galicia. De ahí surgió mi decisión de escoger como eje central del discurso el derecho comunitario europeo, su recepción en nuestro ordenamiento jurídico interno y su proyección en el Estatuto de Autonomía de Galicia y es que Europa — en frase de Brugmans — no es solamente un espacio geográfico y económico, es una región del mundo en las que las raíces históricas van en profundidad.

Efectivamente, Europa, comunidad de culturas, ha llevado desde antiguo muy enraizadas las ideas de una cooperación entre sus distintas colectividades políticas, emergiendo las primeras concepciones sobre una pretensa “organización mundial” porque el mundo era Europa¹ tales como los proyectos de Raimundo Lulio o de Pierre Dubois. Francisco Suárez profundiza en las ideas del Derecho de Gentes y sueña con una comunidad de pueblos que contará con una unidad de decisión supraestatal dotada de poder coactivo². El Profesor Antonio Truyol sitúa la génesis del europeísmo y su misma esencia en la Edad Moderna³.

De esta época es la postura de Pufendorf que considera que el Estado (Societas Particular) tendrá que estar articulado en una Societas Universalis de la Humanidad pero ello exige una asamblea permanente de los Estados (Stabile Consilium) capaz de decidir los conflictos entre las naciones, el abate de Saint-Pierre presenta un proyecto de tratado internacional para hacer que la paz sea perpetua entre los soberanos cristianos en el que postula una federación que contaría con un Senado, una Secretaría Permanente y un Ejército confederal, Christian Wolff afirma que la naturaleza creó una sociedad entre los pueblos cuya finalidad es unir las fuerzas para el perfeccionamiento de todas las naciones, esa comunidad es la Civitas Máxima⁴ y por su parte Kant propone en su Proyecto de Paz Perpetua (Zum ewigen Freiden. Ein Philosophischer Entwurf) “organizar una federación de naciones (Foedus Amphictyonum) en la que cada uno de los Estados, aún el más pequeño, encuentre su derecho y su seguridad, no por su propia fuerza o según su personal juicio, sino recibéndolos de esta federación de naciones, de esta fuerza federada y de la decisión, conforme a las leyes, de esta voluntad federada⁵”.

1 Cfr. FRIEDRICH, C: Europa: El surgimiento de una nación. Madrid, 1969

2 SUÁREZ, F: De legibus ac Deo legislatore. II. cap. 9, nº 5.

3 TRUYOL, A: La integración europea. Idea y realidad. Madrid; 1972.

4 WOLFF, Ch: Ius Gentium. p. 190.

En los siglos XVIII y XIX siguen persistiendo las ideas de construcción europea, y, así, el Conde de Saint Simón propugna una federación de todos los pueblos de Europa, Víctor Hugo habla de la fraternidad europea y Charles Lemonnier funda el periódico Les Etats Unis d'Europe, pero va a ser en la segunda mitad del siglo XIX cuando la Sociedad Internacional va a asistir al desarrollo de dos fenómenos que al converger van a posibilitar el nacimiento de las Organizaciones Internacionales modernas: El de las Conferencias Internacionales y el del establecimiento de estructuras institucionales permanentes, apareciendo así la Comisión Central del Rin, creada por el Tratado de Maguncia, la Comisión Europea del Danubio, instituida por el Tratado de París, la Unión Postal Universal establecida en 1874, la Oficina Central de Transportes Internacionales por Ferrocarril fundada en 1890 y aunque son internacionales de iure, en razón de la supremacía mundial de Europa, son calificados por Reuter, de europeas de facto⁶.

En el siglo XX y más concretamente en el período de entre guerras comienzan a acentuarse las difusiones de las tesis integracionistas y federalistas, destacando el movimiento Unión Paneuropea fundado en 1924 por el conde Ricardo Coudenhove-Kalergi⁷.

Pero el proyecto de mayor calado y trascendencia política se debe a la propuesta formulada por el ministro de Asuntos Exteriores francés Aristides Briand ante la Sociedad de Naciones el 5 de Septiembre de 1929 en la que defendía la instauración de "una especie de vínculo federal" entre los Estados europeos, propuesta esta que fue matizada y desarrollada en el proyecto de constitución de una Asociación Europea, recogida en el memorandum de 1 de Mayo de 1930⁸.

Sin embargo, hasta después de la Segunda Guerra Mundial los proyectos europeistas no se van a plasmar en realidades concretas, que por otra parte y como consecuencia de la escisión del continente en dos bloques, van a germinar en el área de Europa Occidental, aunque bien es cierto que hubo algún intento de integración

5 KANT, M: La Paz perpetua (1975). Madrid, 1985, Sección Segunda "Segundo artículo definitivo para la paz perpetua". Págs. 21 - 26. Vid. Asimismo la traducción de J. Abellán. Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

6 REUTER, P: Organisations européennes. París, 1975.

7 Gravitaba entorno a la creación de un Consejo Federal, una Asamblea, un Tribunal Federal y un gobierno europeo.

8 Proponía la constitución de una Conferencia Europea, un Comité Político Permanente y una Secretaria.

en pleno II Conflicto Mundial llevado a cabo por los Gobiernos en el exilio de Holanda, Bélgica y Luxemburgo que firman en Londres el 21 de Octubre de 1943 el Tratado que da origen al Benelux.

En 1947 los diversos movimientos europeistas despliegan una gran actividad, asociando sus esfuerzos en un Comité de Coordinación de los Movimientos para la Unidad Europea. En 1948 y con el propósito general de administrar la ayuda económica americana (Plan Marshall) se constituye el 16 de Abril la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). El citado Comité de Coordinación se reúne en La Haya del 7 al 10 de Mayo de 1948 de donde nació el impulso decisivo para la creación del Consejo de Europa, siendo firmado su Estatuto el 5 de Mayo de 1949 en Londres.

El actual proceso de integración europea se desencadena a raíz de la histórica declaración del Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman el 9 de Mayo de 1950 cuando afirma:

*“Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”.*⁹

Para llevar a cabo lo anterior el Gobierno francés *“propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una Organización abierta a la participación de los demás países de Europa”*¹⁰

Caso de ser aceptada, *“esta propuesta realizará las primeras bases de una Federación Europea indispensable para el mantenimiento de la paz”.*¹¹

La propuesta francesa fue rápidamente acogida por Alemania, Italia y los tres Estados del Benelux, lo que dio lugar a unas muy rápidas negociaciones que conducen a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) mediante el Tratado de París de 18 de Abril de 1951 y que entra en vigor el 23 de Septiembre de 1952: Había nacido la Europa de los Seis; iniciándose de esta manera un proceso irreversible de federalización funcional.

Sin embargo, desde la óptica militar, en estos años, como la Europa Occidental vivía amenazada por el temor a una pretensa invasión soviética y por un

⁹ La Declaración Schuman puede verse en Truyol Serra, A: Op.cit.p.104 y ss.

¹⁰ Loc.cit.

posible resurgimiento del militarismo alemán y en la creencia de que el mayor peligro radicaba en Alemania, los Aliados europeos (Francia y el Reino Unido) firman el 4 de Marzo de 1947 el Tratado de Dunquerque, que, tras varias vicisitudes de todo el mundo conocidos alumbraría el Tratado de la Unión Europea Occidental (U.E.O.). No obstante, este Convenio internacional era insuficiente ante la magnitud de los acontecimientos que estaban ocurriendo en la escena internacional, tales como la política de alianzas bilaterales llevada a cabo por las naciones de la Europa Oriental, la feroz guerra civil griega, el fracaso de la Conferencia de Moscú sobre la desmilitarización, la creación del Kominform o el bloqueo de Berlín, que, en definitiva van a conducir a diez Aliados europeos y dos americanos (Estados Unidos y Canadá) en abril de 1949 a la firma, en Washington del tratado que daría lugar al nacimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN o NATO). Pero en este interregno y debido a la presión norteamericana ejercida a través de su Secretario de Estado, Foster Dulles, y a la guerra desencadenada en Corea, hicieron acelerar y profundizar al gobierno francés el proceso de integración y así, sobre la base del proyecto del Presidente del Consejo de Ministros francés, René Pleven, se firma un tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (C.E.D.) que preveía la creación de un Ejército Europeo. Pero en agosto de 1954 al no ser ratificado por el Parlamento francés este tratado de la C.E.D. quedó frustrado y que Truyol Serra considera “*la gran ocasión perdida para una integración coherente de la Europa de los Seis*”¹²

Pero este impasse a la integración europea fue transitoria, pues a iniciativa italiana se reúnen en Messina en junio de 1955 los Ministros de Asuntos Exteriores de los Seis que dan un nuevo impulso (rélance européenne) al decidir crear un Comité Intergubernamental de Expertos con el fin de estudiar las posibilidades de establecer un mercado común general¹³

Se inician las negociaciones que conducirían a la firma, en Roma, el 25 de Marzo de 1957 de los tratados fundacionales de la Comunidad Económica Europea (C.E.E.) y de la Comunidad Europea la Energía Atómica (C.E.E.A. o E.U.R.A.T.O.M.) que entran en vigor el 1 de enero de 1958.

11 Ibidem.

12 TRUYOL SERRA, A: Op.cit. p.72

13 La noción de Mercado común se funda en cuatro libertades fundamentales para el Mercado: libre circulación de mercancías en un régimen de competencia libre y leal; libre circulación de trabajadores y de servicios; libertad de establecimientos y libre circulación de capitales.

La evolución posterior de las Comunidades Europeas ha conocido diversos avatares, entre los hechos más destacables hay que resaltar, inter alia, las adhesiones de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido el 22 de enero de 1972 (primera ampliación), la de Grecia el 1 de enero de 1981 (segunda ampliación) las de España y Portugal el 1 de enero de 1986 (tercera ampliación), y las de Austria, Suecia y Finlandia el 1 de enero de 1995 (cuarta ampliación), el Acta Única Europea firmada en La Haya y Luxemburgo el 17 y el 28 de febrero de 1986, el tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993 que da origen a la Unión Europea, el tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999¹⁴ y finalmente el tratado de Niza de 26 de febrero de 2001¹⁵.

14 Señala en su artículo 6 (antiguo F) que la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y el estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. El segundo pilar (política exterior y seguridad común) recoge estrategias comunes (art.13) y acciones comunes (art.14) y las misiones Petersberg (nº 2 del art.17) y el tercer pilar (cooperación policial y judicial en materia penal) recoge las llamadas decisiones-marco (apto.b) del nº 2 del art.34) y el Título VII establece la posibilidad de realizar una cooperación reforzada pero con las condiciones que se señalan en el art.43.

Por último comunitariza el acervo de Schengen (Acuerdo de 14 de junio de 1985 y el Convenio para su aplicación de 19 de junio de 1990). Vid- La Declaración Unilateral de España sobre la definición de las modalidades de persecución transfronteriza en aplicación del art. 3.2 y 3 con Francia y con Portugal, respectivamente, del Acuerdo de Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen.

15 El Tratado de Niza, que a diferencia del de Ámsterdam, viene precedido de un breve preámbulo, stricto sensu se trate de un tratado separado, no tiene, en realidad, entidad propia, ya que sus disposiciones se limitan a cambiar y adaptar las disposiciones del T.U.E. y de las C.E.E.

II. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

Puede decirse, prima facie, que el Derecho Comunitario está constituido por “un conjunto de reglas que determinan la organización, competencias y funcionamiento de las Instituciones Europeas”, pero va a ser el Tribunal de Justicia Comunitario quien insiste en declarar que este derecho supone un “orden jurídico propio y en consecuencia diferente del orden jurídico internacional y, al mismo tiempo, también, es distinto del orden jurídico interno de los Estados miembros.

Pues bien, ese orden jurídico propio, separado del internacional y del interno de cada Estado miembro es lo que, genéricamente, se denomina ordenamiento jurídico comunitario. Y decimos, en este orden de cosas, que es divergente del orden jurídico internacional, pues es un orden basamentado primordialmente sobre la idea de cooperación mientras que el orden jurídico comunitario está destinado a desarrollar un proceso de integración, y a fortiori cuando el artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia enumera las reglas aplicables por éste, da, indirectamente, una lista de las fuentes del derecho internacional. Nada hay equivalente para el derecho comunitario, el régimen de sus fuentes (catálogo y jerarquía) resulta no sólo de los tratados fundacionales, sino también de la praxis de las Instituciones y de los Estados miembros y sobre todo de la sistematización por el propio Tribunal de Justicia¹⁶. Y por otra parte el derecho comunitario, también se distingue del ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, puesto que la autonomía de aquél es el resultado de la transferencia del ejercicio de las competencias consentidas por los Estados miembros a las Instituciones comunitarias.

Vamos a fondear, hic et nunc, en los rasgos distintivos del ordenamiento jurídico comunitario.

¹⁶ Cfr. MANGAS MARTÍN, A: Derecho comunitario europeo y Derecho español. Madrid, 1987.

Hay que poner de manifiesto, prima facie, como notas típicas la eficacia de sus normas en el marco interno de los Estados miembros. La penetración de las reglas comunitarias en la esfera estatal es más intensa y profunda que las ius internacionales y ello se debe a que los cánones comunitarios no tienen como únicos destinatarios a los Estados, sino que, a fortiori, afecta a los derechos y obligaciones de los particulares y a éstos van dirigidos^{16bis}.

La coexistencia, en el ámbito interno, del ordenamiento jurídico comunitario con el del Estado miembro hace surgir la cuestión de un conflicto de normas entre ambas órdenes, máxime cuando el ordenamiento jurídico interno es una vía necesaria y útil para ejecutar el ordenamiento jurídico comunitario. El Tribunal de Justicia Comunitario ha confeccionado, en su jurisprudencia, los principios que resuelven ese pretense conflicto¹⁷.

Caracteres del derecho comunitario.-

a) Efecto directo de las normas comunitarias:

La faceta más destacada de la eficacia de las normas comunitarias en el marco interno es su efecto directo. Ha sido la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades quien ha ido caracterizando qué normas destacadas de dicho efecto crean derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen el deber y la obligación de proteger.

Los criterios determinantes de la eficacia se pueden agavillar "*en todos aquellos casos en que las disposiciones aparezcan, desde un punto de vista de su contenido, como incondicionales y suficientemente precisas*"¹⁸.

16bis Vid. PESCATORE, P: L'ordre juridique des communautés européennes. Presses Universitaires, Lieja 1975. LOUIS, J.V. : El ordenamiento jurídico comunitario. Lieja, Luxemburgo, 1980 ibidem: El ordenamiento jurídico comunitario. Bruxelles, 1995. JOLIET, R: Le droit institutionnelles Communautés européennes. Lieja, 1983.

17 T.J.C.E.: S. de 9 de noviembre de 1991. Recueil 1991. pp.1.p. 5357 y ss.

Vid. MANGAS MARTÍN, A : « Las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno de los Estados miembros a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia » en El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial. Madrid, 1993.

18 T.J.C.E.: SS. inter alia, 5 de abril de 1979. Recueil 1979, pp. 1629 y ss; 19 de enero de 1982, Recueil 1982, pp. 153 y ss; 18 de mayo de 1982, Recueil 1982, pp. 1575 y ss; 19 de junio de 1990, Recueil 1990, pp. I, 2433 y ss; 14 de julio de 1994, Recueil 1994, pp. I, 3325 y ss. Y 9 de noviembre de 1995, Recueil 1995, pp. 3765 y ss.

El elemento determinante es la incondicionalidad, o sea, que la aplicación de la disposición en cuestión no debe estar subordinada a medida posterior alguna que contenga un poder discrecional bien de los órganos de las Comunidades, bien de los Estados miembros, bien de unos y otros. De ello se colige que determinados tipos de normas pueden considerarse como que tienen un efecto directo por si mismas. Es el caso de normas de prohibición o generalmente de obligaciones de no hacer, que no exigen, por naturaleza, medidas de ejecución alguna. Pero sobre todo, una disposición es, asimismo, incondicional, incluso si requiere complementos para su aplicación (que será clave para la extensión del efecto directo a las directivas) desde el momento en que el Estado o las Instituciones no gocen de poder discrecional alguno para tomar la medida de ejecución.

Se puede concluir, en definitiva, que son incondicionales aquellas disposiciones que establecen en beneficio de los Estados miembros un poder de adaptación del contenido mismo del derecho conferido a los ciudadanos, o al menos de sus caracteres sustanciales o de sus condiciones esenciales de ejercicio y que el mantenimiento de una competencia de los Estados en lo que se refiere a la aplicación de un derecho desde el punto de vista del procedimiento no puede hacer fracasar el efecto directo. Pero, en suma, estos criterios de precisión suficiente y de incondicionalidad se reducen a un requisito de carácter funcional: Una norma es de efecto directo siempre que sus rasgos distintivos sean tales que la hagan susceptible de una aplicación judicial¹⁹.

Tienen aplicabilidad directa completa aquellas disposiciones que crean derechos y obligaciones no sólo con respecto a los Estados miembros (efecto directo vertical) sino también para los particulares en el nivel de las relaciones jurídicas interpersonales (efecto directo horizontal) pudiendo ser invocadas

directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Tienen, en cambio, aplicabilidad directa limitada aquéllas que crean derechos y obligaciones para los particulares y las que imponen obligaciones de facere a los Estados²⁰.

19 PESCATORE habla de justiciabilidad; Op.cit. p. 174

20 El efecto directo engendra un corolario positivo: La posibilidad de que los individuos pidan a los jueces nacionales que aseguren el respeto de los derechos que le han sido otorgados por las normas comunitarias que ostente tal etiqueta. Y, por otra parte, produce un corolario negativo: Una sanción respecto de los Estados miembros que no han adoptado las medidas de ejecución exigidas para la aplicación del derecho comunitario. Cfr. ISAAC, G: Manual de Derecho Comunitario General. Barcelona, 1995. pp. 201 y 202.

b) Primacía del orden comunitario sobre el orden interno:

Habíamos apuntado ut supra que en un mismo marco territorial coexisten el ordenamiento jurídico comunitario y el ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados miembros, lo que da origen a conflictos entre normas de ambas órdenes. Conflicto éste que habrá de resolverse mediante la aplicación del principio de primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno. Hay que poner de manifiesto, prima facie, que la primacía de las normas comunitarias sobre las normas internas que se le opongan no arrastra la nulidad de éstas, sino, lisa y llanamente, su inaplicabilidad en caso de colisión. Ello se debe, según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Comunitario, a estos dos argumentos; a) los caracteres y objetivos de las Comunidades Europeas a las que los Estados miembros han cedido el ejercicio de ciertas competencias acarrea las pertinentes limitaciones de éstas y b) el carácter obligatorio y directamente aplicable de algunas normas comunitarias carecería de sentido si tal eficacia pudiera ser anulada por actos unilaterales de los Estados miembros²¹.

La inaplicabilidad de la regla nacional implica para las autoridades de los Estados miembros la prohibición de pleno derecho de aplicarla y si fuera necesario la obligación de adoptar las medidas que fueran necesarias para facilitar la realización del pleno efecto del derecho comunitario²². Pero, en definitiva, va a ser el juez nacional el que va a enfrentar con el conflicto entre la disposición comunitaria y la interna. El propio Tribunal de Justicia Comunitario ha definido los poderes mínimos que aquél tiene la obligación de ejercer ya que “las normas comunitarias deben desplegar la plenitud de sus efectos, de una manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y durante toda la duración de su validez. No existe más que una única solución: el juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del derecho comunitario, tiene la obligación de garantizar el pleno efecto de esas normas dejando, si es necesario, sin aplicar, por su propia autoridad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que tenga que pedir o esperar la eliminación previa de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional”²³.

21 T.J.C.E.: S. de 15 de Julio de 1964. Recueil, 1964, p. 1141.

22 Ibidem: S. de 4 de abril de 1974. Recueil, 1974, p. 1359.

23 T.J.C.E. S. de 9 de marzo de 1978. (Simmenthal) Revue Trimestrielle de Droit Européen n° 3, 1978. pp. 544 y ss. Anteriormente había actuado con arreglo a este criterio La Corte de Casación belga en su S. De 27 de mayo de 1971. Vid. PISEN, H.P.: Le juge national et le droit communautaire. Ley de Bruxelles, 1966.

Cabe señalar que nuestra Constitución no declara de modo directo la primacía del Derecho Internacional pero si de una manera indirecta el párrafo 1 in fine del artículo 96 “sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional”. Es decir, un tratado no puede ser modificado, derogado o suspendido de forma unilateral, como sería una ley nacional o una ley autonómica.

Finalmente reseñar que la primacía y la aplicación directa de los tratados internacionales celebrados por España se refiere, naturalmente, al conjunto de la legislación española, tanto estatal como autonómica. Por ello, la referencia estatutaria a que en las materias de su competencia exclusiva prevalecerán con preferencia a cualquier otro las normas autonómicas, se entiende aplicable en la relación entre el Derecho estatal y el Derecho autonómico en el marco de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero el Derecho autonómico no puede prevalecer en caso de conflicto sobre los tratados internacionales (y, en consecuencia, sobre los actos de las organizaciones internacionales), como tampoco pueden prevalecer sobre la Constitución, que predica esa primacía del Tratado a la que subordina toda nuestra legislación²⁴.

La recepción del derecho comunitario en el derecho interno.

El Tratado fundacional de cualquier Organización Internacional confiere a sus respectivos órganos internos y permanentes una competencia ad extra cuya ratio essendi constituye el derecho originario de esa Organización Internacional y que, en definitiva, y en virtud de su potestas, le va a permitir no sólo crear normas jurídicas orientadas a los Estados miembros sino también relacionarse con otros sujetos de Derecho Internacional Público, y, por otra parte, una competencia ad intra cuyo fin es desarrollar y cumplir los objetivos para los que fue creada, y, en consecuencia, sus órganos internos y permanentes podrán dotarse de los reglamentos que sean necesarios para funcionar y sobre todo adoptar reglas jurídicas, que van a conformar un conjunto que configuran lo que ha venido en denominarse derecho derivado.

Por regla general, las Constituciones no suelen hacer referencia a la inserción de los actos de las Organizaciones Internacionales en el positum interno de los Estados a pesar de la importancia significativa que han cobrado tales actos en la

24 Cfr. MANGAS MARTÍN, A: Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Madrid, 1999, p. 263.

segunda mitad del siglo pasado. Constituye una auténtica singularidad en su época la Constitución holandesa (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden), revisada en 1956, 1972 y 1983 en sus artículos 93 y 94, se prevé, expressis verbis, que los actos de las Organizaciones Internacionales serán publicados oficialmente al igual que se establece para los Tratados, a fin de formar parte del orden interno holandés y si tienen efecto directo para los particulares tendrán aplicación preferente sobre las normas domésticas incompatibles.

Dentro del marco en que se inscribe el presente trabajo, vamos a estacionarnos, hic et nunc, en la recepción o inserción de las normas jurídico supranacionales europeas en nuestro ordenamiento jurídico interno partiendo de las premisas que acabamos de ver.

La recepción del derecho originario.

La recepción o inserción de los Tratados fundacionales de las Instituciones Europeas en el ordenamiento interno español viene contemplada constitucionalmente en el artículo 96.1º: "*Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno*". Precepto éste que repite en parte la redacción del artículo 1.5 del Título Preliminar del Código Civil²⁵. Este artículo 96.1 refrenda una práctica secular en España: la recepción automática de los Tratados Internacionales. Estos convenios interestatales, una vez que España haya prestado el consentimiento en obligarse en el plano internacional, de acuerdo con las previsiones internas, no necesitan de transformación alguna para formar parte de nuestro ordenamiento doméstico, no requieren una ley de ejecución interna que obligue a su cumplimiento, no hay, pues, addatamento especial mediante el proceso legislativo ordinario, sino adaptación automática en el sentido de que, como dice la doctrina, el Tratado Internacional se aplica en el orden interno sin necesidad de transformación de sus disposiciones en una ley interna de idéntico contenido, pasan a formar parte integrante del Derecho interno, aplicable en España en el sentido monista de unidad de ordenamientos²⁶.

Desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas se han celebrado nuevos tratados que, lógicamente, han pasado a formar parte integrante del derecho aplicable en España desde la fecha pactada con los Estados miembros. Lleva razón

25 Vid. MASIDE MIRANDA, J.E.: "Las Fuentes del Derecho Comunitario Europeo y en el Código Civil". Revista Crítica del Derecho Inmobiliario, Madrid, nº 601, Noviembre-Diciembre, 1990, pp. 349-399. *Ibidem*: "Características del Derecho Comunitario europeo". Revista Crítica del Derecho Inmobiliario. Madrid, nº 610, Mayo-Junio, 1992, pp. 1147-1180.

Mangas Martín cuando afirma que la inserción no depende de la publicación interna sino de la fecha pactada internacionalmente por los Estados miembros. La eficacia directa para los particulares se completa a partir de la publicación, desplegando así la plenitud de efectos interno²⁷.

La recepción del derecho derivado.

Cualquier Estado al ingresar o adherirse a las Comunidades Europeas asume todos los derechos y obligaciones contenidas en los tratados fundacionales de los que pasa a ser parte. De ese conjunto de disposiciones que acepta, algunas se refieren a los modos de producción de normas jurídicas emanadas de los órganos que han sido creados por los Tratados Internacionales. Pues bien, todo ese conjunto de reglas y normas no contempladas en los tratados fundacionales, sino que han sido segregadas por las Instituciones, constituyen el llamado derecho derivado o secundario.

La aceptación de los tratados constitutivos supone e implica el acatamiento del derecho derivado que haya nacido a partir de la entrada en vigor de su Acta de Adhesión con la plena obligatoriedad y eficacia jurídica previstas en los Tratados fundacionales. Pero es que a fortiori se exige al nuevo Estado miembro que acepte, sin reserva alguna, todas las normas de derecho derivado adoptadas con anterioridad a la adhesión y que estén en vigor en ese momento.

La recepción del acquis communautaire.

La integración en la Unión Europea requiere como principio fundamental de la adhesión la aceptación del llamado acervo comunitario (acquis communautaire) que es, lisa y llanamente, y en un primer momento acercamiento, el conjunto de realizaciones hasta ese momento logradas en la construcción europea.

La explicación de esta obligación de acatar todo lo realizado con anterioridad se justifica porque el nuevo Estado adherente debe gozar y someterse al mismo

26 Siguen este mecanismo de adopción automática la Ley Fundamental para la República Federal Alemana (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) de 23 de mayo de 1949, la Constitución de la República Francesa de 4 de octubre de 1958 (Journal Officiel de 5 de octubre de 1958), la Constitución de la República Italiana (Costituzione della Repubblica Italiana).

Vid. BUERGENTHAL, T.: "Self-executing and non self-executing Treaties in National and International Law". R.des.C., 1992 T.IV. pp. 303-400 y MARÍN LÓPEZ, A.: "orden jurídico internacional y Constitución Española". Revista de Derecho Político nº 45, 1999, pp. 35-67.

27 MANGAS MARTÍN, A.: Instituciones y Derecho. cit.p. 257.

status jurídico de derechos y obligaciones que el resto de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, a parte de que supone una salvaguardia del conjunto de la integración^{27bis}.

Desde la óptica jurídico-formal podemos preguntarnos que es lo que se entiende por acquis communautaire.

El vocablo acquis es el participio pasado sustantivado del verbo acquérir (adquirir, alcanzar, conquistar) cuya primera traducción es “lo adquirido”. Sin embargo, en francés posee dos matices: Por un lado es aquello que se ha logrado y a lo que no se va a renunciar y por otra parte significa la connotación de algo que está consensuado y que se reconoce sin discusión²⁸. Esta dicción no aparece citada expressis verbis en las normas obligatorias del sistema comunitario, no obstante en las sucesivas ampliaciones de las Comunidades se alude a su existencia y se requiere a los nuevos Estados miembros para su aceptación expresa: El acervo comunitario es innegociable.

Puissochet pone de manifiesto que este principio “*significa que los nuevos Estados miembros deben aceptar que les sean aplicables, desde la adhesión, tanto los tratados como los actos adoptados por las instituciones para la ejecución de aquéllos (el derecho derivado) y, en términos más generales, todo lo que, a títulos diversos, recubre la obra de las Comunidades desde su aceptación*”²⁹. Por su parte, Pescatore afirma que con esta fórmula se designa “*no solo la suma de lo que se ha hecho y realizado en el curso de un cuarto de siglo de vida institucional; más que esto, se designa de este modo todo lo que, entre las cosas realizadas, aparece como una conquista definitiva que no puede volver a discutir. El “acervo”, en otros términos, es más que un simple “activo”, pues un activo puede dilapidarse; el acervo debe ser, a cualquier precio, preservado y defendido*”³⁰. Admitiendo con Hallstein la existencia de una verdadera Comunidad de Derecho³¹ son certeras las palabras de

27bis Vid. SANTAOLALLA GADEA, F.J.: “La integración del Derecho de las Comunidades Europeas en el ordenamiento español: algunas zonas oscuras del acquis communautaire”. Documentación Administrativa, nº 193, Enero-Marzo, 1982, pp. 5-91. MARTÍNEZ LAGE, S.: “Las fuentes del Derecho Comunitario” en Estudios de Derecho Comunitario Europeo. Madrid, 1989. pp. 161-184.

28 Vid. Dictionnaire alphanbetique & analogique de la langue française. Socièté du Nouveau Littre. París, 1973.

29 PUISSOCHET, J.P.: L’elargissement des Communautés européennes. París, 1974, p. 45.

30 PESCATORE, P.: “Aspectos judiciales del acervo comunitario”. R.I.E., 1981, pp. 331-332.

31 HALLSTEIN, W.: Apud LOUIS, J.V.: Op.cit. p.21.

Sánchez Rodríguez cuando señala que el acquis communautaire constituye una de las manifestaciones más evidentes y originales de esta particular comunidad operando en los planos legislativo, político y jurisprudencial. Representa el ser comunitario afectando al sistema institucional, económico y social³².

En cuanto al contenido del acervo comunitario Pescatore distingue una acquis formal y otro sustancial. El primero de ellos se refiere a los caracteres propios y esenciales del ordenamiento jurídico comunitario en cuanto sistema autónomo y particular en el contexto del Derecho Internacional general y de las Organizaciones Internacionales. El segundo hace referencia a las decisiones políticas, a las medidas legislativas y a las construcciones jurisprudenciales en torno al logro de los objetivos económicos y sociales de las Comunidades³³ abarcando, además todos aquellos actos adoptados por las Instituciones para hacer efectivas las políticas comunes y para garantizar las libertades fundamentales. Y finalmente, las obligaciones del acervo comunitario en cuanto a la recepción se refiere siguen dos vías diferentes: Por un lado aquellas normas cuya inserción se produce automáticamente por el mero hecho de la adhesión en la fecha de entrada en vigor juntamente con los tratados constitutivos y en esta vertiente se incluyen, inter alia, los actos de las Instituciones en vigor en esa fecha, los acuerdos de los representantes de los Estados miembros y las declaraciones de las Instituciones. Y por otro lado, ciertos contenidos del acervo comunitario precisan un acuerdo suplementario, abarcando este grupo los acuerdos entre los Estados miembros relativos al funcionamiento de las Comunidades y algunos Convenios, como el de Bruselas de 1968 relativo a la competencia judicial y ejecución de sentencias en materia civil y mercantil así como su Protocolo sobre interpretación a título prejudicial por parte del Tribunal de Justicia Comunitario.

d) La recepción de los actos de las Instituciones.

La aceptación de los Tratados fundacionales, en los que se regulan los modos de producción normativa de las Instituciones, ha implicado a su vez el acatamiento del Derecho derivado anterior y posterior a la adhesión con la obligatoriedad y eficacia jurídica establecida en los Tratados.

La exigencia de la publicación oficial que contempla el artículo 96.1 de nuestra Constitución para los tratados internacionales y que es extensible análogamente a los actos de los Organismos Internacionales, ha quedado exceptuada por el artí-

32 SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: "Los tratados constitutivos y el derecho privado".

culo 93 de la Constitución para los actos de las Instituciones comunitarias, este precepto opera la atribución del ejercicio de las competencias constitucionales, entre las que se encuentra la de publicación en el B.O.E. y que, desde el ingreso de España, esa competencia se ejerce por las Instituciones comunitarias que publican los actos en el D.O.C.E. de forma exclusiva. Queda así colmado el principio de la publicidad³⁴.

3) La aplicación interna del derecho comunitario.

Un paso más que inmediato, simultáneo a la recepción del Derecho comunitario es la ejecución del mismo. Sobre la aplicación de este ordenamiento jurídico hay que decir que requiere tener en cuenta un doble plano normativo e institucional: Tal aplicación compete en unos casos a las autoridades comunitarias en virtud de las facultades de ejecución o aplicación que le han sido atribuidas por los Estados al firmar los tratados fundacionales y, en otros casos a las autoridades nacionales en virtud del reparto de competencias entre las Instituciones europeas y los Estados, realizado, también por los tratados.

Vamos a examinar a continuación ambos supuestos:

A.- La aplicación del Derecho Comunitario por las Instituciones Europeas.

Los tratados fundacionales al regular las competencias de las Instituciones comunitarias ordenan el reparto competencial entre éstas y los Estados miembros. Se acomodan las relaciones de las Instituciones entre si, los modos de distribución normativa, se atribuyen, de forma directa o indirecta, derechos a los particulares y se prescriben comportamientos determinados, se exigen obligaciones de facere y de non facere y se establece un sistema de recursos en los supuestos de violación o conculcación de las normas jurídicas en el marco de los procedimientos instaurados.

La regulación ratione materiae de los objetivos a alcanzar entronca con un verdadero sistema jurídico. Ha señalado Pescatore que “el ejercicio de los poderes de las Instituciones se materializa a través de “escalones” sucesivos de concreción, pues el orden comunitario no es inmutable sino evolutivo y continuo, desarrollándose como en todas las legislaciones mediante adaptaciones sucesivas”³⁵.

33 PESCATORE, P.: L' ordre..... cit.p.58.

34 Vid. MANGAS MARTÍN, A.: “La recepción del Derecho internacional por los ordenamientos internos”. En Instituciones de Derecho Internacional Público. 13ª Ed. Madrid, 2001. p.207.

35 PESCATORE, P.: Op.cit.p.68

Los tratados fundacionales instauran un doble régimen de ejecución en base al sistema de autonomía normativa de que disponen el Consejo y la Comisión: El desarrollo directo de normas de los Tratados que se confían fundamentalmente al Consejo a través de reglamentos y directivas (en materias no atribuidas íntegramente a la Comunidad) y la ejecución directa de los reglamentos (también llamados reglamentos de ejecución o de segundo grado).

En suma, el ejercicio del poder normativo en ejecución de los reglamentos puede ser ejercido por el Consejo y por la Comisión, mediante atribución de aquél según el artículo 202 del Tratado de Comunidad Europea o por derecho propio. Las Instituciones comunitarias establecen relaciones directas con los particulares a través de su reglamentación de base.

Ha indicado Zuleeg “la ventaja de la ejecución comunitaria está en la aplicación uniforme del Derecho Comunitario en todos los Estados miembros. Pero hay otras desventajas. Los órganos comunitarios son menos aptos para considerar la situación específica de cada Estado miembro que los propios funcionarios de éstos³⁶.”

B.- La aplicación del Derecho Comunitario por los Estados miembros.

Aunque los Tratados fundacionales han confiado, como vimos, poderes de ejecución del Derecho comunitario a las Instituciones Europeas (Consejo y Comisión) estos Convenios constitutivos han reservado, también, a los Estados miembros una transcendental cuota de ejecución del mismo. En efecto, el artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea y en relación con el artículo 86 del Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero 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. Facilitarán a esta última su misión.

Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado”.

En consecuencia, los Estados miembros asumen el deber general de dar plena efectividad al Derecho Comunitario.

36 ZULEEG, M.: “Le répartition des compétences entre le Communauté et ses Etats membres”. La communauté et ses Etats membres, Colloque de Liège, Nijhoff, La Haya, 1973. p.42.

Una diferenciación muy conocida en Derecho Internacional Público es la que se establece entre normas directamente aplicables (self executing) y normas no directamente aplicables (non self executing). Pues bien, partiendo de esta premisa podremos conocer el particular grado de intervención y colaboración del Estado miembro en la aplicación de la norma comunitaria, pero es que tampoco podemos perder de vista que una misma norma (reglamento, directiva, decisión o una decisión marco³⁷ puede contener disposiciones self executing y non self executing susceptibles, las primeras de una mera aplicación por los órganos internos estatales, y las segundas de un desarrollo sucesivo por los órganos comunitarios y nacionales o exclusivo por parte de unos y otros.

Veámos ut supra que la aplicación comunitaria del derecho tiene sus ventajas pero también existen inconvenientes, posicionamiento que nos permite mantener esa misma afirmación en este punto. Zuleeg indica que la ejecución del derecho comunitario por las autoridades nacionales tiene un efecto integrador³⁸ y también puede afirmarse que se gana en eficacia y proximidad a los ciudadanos: El artículo 1 del Tratado de la Unión Europea proclama en su párrafo 2 in fine “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible” y el artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea, que consagra el principio de subsidiariedad, reserva en los ámbitos de competencia compartida un amplio espectro a la acción normativa a los estados miembros.

Pero puede ser origen de dificultades, como por ejemplo que la norma interna de desarrollo difumine o desdibuje la naturaleza de la disposición comunitaria, o produzca dudas al juez nacional en el supuesto de un conflicto de normas o relación con un eventual reenvío prejudicial de interpretación o apreciación de validez ante el Tribunal de Justicia Comunitario.

También se plantea en este apartado la cuestión de la aplicación uniforme del Derecho comunitario. En efecto, cuando los Estados miembros tienen que aplicar

37 Artículo 34.2, apto.b) del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada) firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993 y revisado mediante el Tratado de Ámsterdam, adoptado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999.

38 ZULEEG, M.: Op.cit. p. 43. También permite a la Administración del Estado comprometerse más con los objetivos y exigencias comunitarias, aparte de “descargar” al Consejo y a la Comisión de trabajo, y es que los Estados son mejores conocedores de sus realidades nacionales, termina señalando Zuleeg. Loc.cit.

un reglamento comunitario éstos se encuentran en una posición rígida y encorsetada ya que están vinculados al texto, debido ello a sus caracteres propios: Es un acto de alcance general que se aplica directamente a todos los Estados miembros y su contenido es obligatorio en todos sus elementos.

En cambio, la situación es diferente si se trata de una directiva pues, por su naturaleza, deja a los Estados miembros la elección de medios y de forma, lo que significa que las autoridades nacionales tienen márgenes de opción en el cumplimiento de los fines marcados lo que conlleva que sea posible que en esa acción de ejecución se alcancen resultados diversos en cada uno de los Estados miembros³⁹ y es que en Derecho Comunitario no se impone ni prejuzga un determinado procedimiento o un concreto órgano para llevar a cabo la tarea de desarrollo, así, el Tribunal de Justicia ha confirmado el principio de autonomía institucional y procedimental⁴⁰: “Esas medidas internas se toman por las autoridades nacionales en el respeto de las formas y procedimiento del Derecho nacional⁴¹.”

Fundamento jurídico comunitario.

Acabamos de ver que sólo existe una sola disposición en los Tratados fundacionales que ampara, genéricamente, la obligación de dar efectividad al Derecho comunitario por parte de los Estados miembros, y son, los citados artículos 10 del Tratado de la Comunidad Europea y el 86 del Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero. Viene a significar, señala Pescatore que los Estados tienen una competencia residual al servicio de la Comunidad, o más claramente, los Estados tienen una responsabilidad subsidiaria en la aplicación de las disposiciones comunitarias de modo que si las instituciones no adoptasen una acción, los Estados estarían obligados a hacerlo⁴² aunque pudiéramos encontrar otras apoyaturas legales en las instrucciones de las Instituciones en sectores concretos y determinados.

39 Vid. Declaración Relativa a la aplicación del Derecho Comunitario (Aneja al T.U.E. adoptado en Maastricht en 1992) y la Declaración Relativa a la Jerarquía de los Actos Comunitarios (también aneja al T.U.E. adoptado en Maastricht).

40 Este principio de autonomía institucional y procedimental no tiene, sin embargo, un carácter absoluto sino que está limitado por el respeto a los principios de primacía y efecto directo: S. del T.J.C. de 21 de septiembre de 1983, Recueil 1983. Cuando un Estado miembro adopta medidas de ejecución no puede dictar normas incompatibles con el contenido y con los objetivos marcados en la norma comunitaria ni entorpecer el efecto directo y útil al elegir procedimientos excesivamente complejos o lentos: S. del T.J.C. de 6 de mayo de 1982, Recueil 1982, p.146.

41 SS. del T.J.C. de 11 de diciembre de 1973, Recueil 1973, p.120 y 11 de febrero de 1971, Recueil 1971, p.73.

42 PESCATORE, P.: Le Droit de l'integration. Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Genève, Sijthoff, 1972. p.41.

b) Fundamento jurídico interno: El artículo 93.2 de la Constitución.

En el panorama de la aplicación de las normas comunitarias se entrecruzan dos coordenadas, una de carácter general pues afecta a cualquier Estado miembro y otra coordenada de carácter particular originada por la distribución interna de competencias entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas.

En efecto, el párrafo 2 del artículo 93 de nuestra Constitución enuncia esa obligación al decir 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”. Escribe, con razón, Mangas Martín que si este precepto confía el cumplimiento del derecho comunitario a las Cortes o al Gobierno, no arroja nueva luz sobre esa obligación. El derecho comunitario, como ya hemos apuntado anteriormente, no impone ni recomienda un procedimiento concreto y determinado, ni tan siquiera designa los órganos internos que deberán asumir las medidas necesarias para su aplicación y desde esa autonomía institucional y procedimental hay que entender la disyuntiva del artículo 93 de la Constitución “Cortes Generales o Gobierno, según los casos”, cuando la norma comunitaria afecte a una competencia estatal serán las Cortes o el Gobierno los competentes para desarrollar o ejecutar. Habrá que tener en cuenta las prerrogativas de las Cortes y las materias y alcance de la competencia del Gobierno para decantar la opción en cada caso. No hay automatismos basados en la naturaleza formal de la norma comunitaria: no es correcta la dicotomía “reglamento-ejecución por el Gobierno” y “directiva-desarrollo por las Cortes”⁴³.

43 MANGAS MARTÍN, A.: “La recepción... cit. Pp. 209 y 210. Vid.SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: “El artículo 93 de la C.E. y el bloque de la constitucionalidad: algunos problemas”. En Estudios sobre la Constitución española. Madrid, 1991, pp.219-250.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA.

La naturaleza problemática que conlleva la aplicación del derecho comunitario europeo se ve envuelta, a fortiori, en otro marco de cuestiones que suscita la existencia de un Estado⁴⁴ organizado en Comunidades Autónomas. Ahora bien, este tema no se configura como una experiencia original puesto que otros Estados miembros de la Unión Europea poseen una estructura federal (República Federal de Alemania), regional de carácter semifederal (Italia) o prefederal (Bélgica) o, en fin, un sistema constitucional descentralización que permite un reparto de coordinadas competenciales entre las instituciones centrales y los poderes locales o provinciales (Holanda y Dinamarca).

Vamos a detenernos, en este recorrido panorámico, en los epígrafes siguientes, para examinar la aplicación de las normas comunitarias en un Estado de estructura compleja⁴⁵.

La estructura del Estado y el Derecho Internacional Público.

El derecho Internacional Público no tiene por qué entrar en el tema de cómo el Estado se estructura internamente y, en concreto, de cómo efectúa la distribución del poder sobre una base territorial. Esa es una cuestión que pertenece al Derecho Público Interno de cada Estado “pues es una consecuencia derivada de la soberanía que le caracteriza y del principio de no intervención”. No obstante, el hecho de que la estructura de algunos Estados sea territorialmente compleja puede suscitar el problema de la repartición de competencias entre las instancias estatales centrales y las colectividades territoriales) dotadas de una mayor o menor autonomía, según los distintos sistemas constitucionales) precisamente en cuanto a la conducción de las relaciones internacionales.

44 Vid. Ante la óptica del Derecho Internacional Público, el Estado, sujeto principal de Derecho Internacional la Convención sobre Derechos y Deberes Internacionales: Annuaire, 1936. T-III. Vol.II.

45 Sobre este punto Vid. PEREZ GONZALEZ, M.: “Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien”. Leske-Budrich. Opladen, 1992, pp.177-198.

Podemos afirmar que las Constituciones de los Estados federales suelen regular las cuestiones relativas a la participación de las entidades federadas en la conducción de la acción exterior del Estado. En general, la capacidad de acción de estas entidades se sitúa en el marco ad intra: posibilidad de ejecutar en su propio ámbito territorial los tratados internacionales o los actos obligatorios de las Organizaciones Internacionales que recaen sobre materias de su competencia - exclusiva o concurrente con las instancias centrales del Estado, en su caso- o la posibilidad de integrar representantes propios en las delegaciones estatales que negociarán los tratados internacionales.

En otros caso, esas colectividades territoriales pueden ver reconocida por la Constitución estatal una capacidad de acción de superior intensidad, como sería, por ejemplo la de celebrar ciertos acuerdos de Derecho Internacional o mantener representaciones en el extranjero. En estos supuestos la problemática radica en saber si se puede hablar de una subjetividad internacional, aunque fuera parcial, de esas colectividades territoriales. Creemos que lleva razón Truyol cuando afirma que la conducción de las relaciones internaciones y la capacidad para obligar jurídicamente en el plano internacional están reservados al poder federal, en tanto que la cuestión de saber si se deja a aquellas entidades un margen de intervención en ese plano exterior es una cuestión interna correspondiente al orden constitucional⁴⁶. Continúa el citado profesor recurriendo a la clásica distinción entre “Estado federal” (Bundesstat) que es una unión de Estados de Derecho Constitucional y la “confederación de Estados” (Staatebund) que lo es de Derecho Internacional⁴⁷. La personalidad jurídico-internacional corresponde, en el caso de los Estados de estructura compleja, al poder central, mientras que en el supuesto de la confederación de Estados, son éstos los que conservan la reseñada subjetividad internacional⁴⁸.

El creciente protagonismo de las regiones en el marco de las relaciones internacionales y más en concreto en un medio como el europeo explica la acción tan intensa que se viene desarrollando en organismos regionales con el fin de que éstos alcancen un derecho de actuación en el ámbito internacional⁴⁹.

46 TRUYOL SERRA, A: *Théorie du droit international public. Recueil des Cours*. T. 173, 1981. La Haye. p. 321.

47 *Loc.cit.*

48 *Ibidem.*

2) Panorámica de Derecho Comparado en el marco de las Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea.

El Derecho Internacional establece un sistema flexible en relación con las personas que tienen capacidad para representar al Estado⁵⁰ y no se opone a que entes autónomos o federados puedan concluir Tratados internacionales.

El artículo 32 de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949 dice así:

Corresponde a la Federación el mantenimiento de las relaciones con los Estados Extranjeros.

Antes del concierto de un Tratado que afecte a las circunstancias específicas de un Estado regional se deberá oír a dicho Estado en el momento oportuno.

Cuando sean competentes los Estados regionales para legislar, podrán, con el asentimiento del Gobierno Federal concertar tratados con Estados extranjeros.

El artículo 115 de la Constitución de la República Italiana de 22 de diciembre de 1947 dice así:

Las regiones estarán constituidas en entidades Autónomas con poderes y funciones propias con arreglo a los principios establecidos en la Constitución.

Este es el régimen de las regiones con Estatuto común. Y el artículo 116 dice así:

Las Regiones estarán constituidas en entidades autónomas con poderes y funciones propias con arreglo a los principios establecidos en la Constitución.

Este es el régimen de las regiones con Estatuto común. Y, el artículo 116 dice así:

A Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friul-Venecia Julia y Valle de

49 Aquí se podrían incluir las estructuras colectivas (Asamblea de las Regiones de Europa, Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas) las colectividades territoriales de distintos Estados que realizan actividades de cooperación transfronteriza y las iniciativas transnacionales de fomento o promoción (attività promozionali) o de alcance internacional (di rilievo internazionale). Vid. PUEYO LOSA, J.: "La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja", en la actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas. Fundación A. Brañas. Santiago de Compostela 1997, p.201; PEREZ GONZÁLEZ, M.: "La actividad exterior de las Comunidades Autónomas" en Ibidem. Pp.21-40.

50 Artículo 7 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 23 de mayo de 1969. España se adhirió el 2 de mayo de 1972.

Aosta se atribuirán formas y condiciones especiales de autonomía, con arreglo a estatutos especiales adoptados mediante ley constitucional.

Este es el régimen de las regiones con Estatuto especial⁵¹.

La Constitución de Bélgica de 7 de febrero de 1831 en su artículo 59 Bis (revisado por ley de 24 de diciembre de 1970) señala:

Una ley adoptada por mayoría de votos en cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras, a condición de que esté reunida la mayoría de los componentes de cada grupo y de que el total de los votos favorables formulados en ambos grupos lingüísticos alcance los dos tercios de los sufragios emitidos, determinará el modo en que los Consejos culturales ejerciten sus atribuciones⁵².

Y finalmente el artículo 229 apto. p) de la Constitución de Portugal de 2 de abril de 1976 revisada en 1982 prevé que las regiones autónomas de Azores y Madeira podrán participar en las negociaciones de los Tratados y acuerdos internacionales que directamente les afecten, así como en los beneficios de ellos derivados⁵³.

Fuera del marco de la Unión Europea hay que traer a colación, en este orden de cosas, a los Estados Unidos de América cuya Constitución en su artículo I, sección 10 establece que ningún Estado de la Unión, sin el consentimiento del Congreso participará en ningún convenio (agreement) o acuerdo (compact) quedando vedada la participación en un tratado (treaty).

La hoy extinta Unión Soviética en su Constitución de 1977⁵⁴ establecía en su artículo 80 que las Repúblicas de la Unión tenían derecho a establecer relaciones diplomáticas con otros Estados, a concluir tratados con ellos, etc.

51 Fueron establecidos por Leyes Constitucionales n.ºs. De 26.02.48; 3 de la misma fecha; 4 de la misma fecha; 5 de la misma fecha y 1 de 31 de enero de 1963, respectivamente. Vid. CARETTI, P.: Ordinamento comunitario e autonomía regionale: Giuffré, Milano, 1979.

52 Vid. COLINET, CH.: "Régionalisation et Droit Communautaire: Le problème de l' application du Droit Communautaire par les regions. Leçons á tirer de l' expérience italienne". Cahiers de Droit européen. 1980, T-1. pp.75-94.

53 Vid. MARTINEZ PUÑAL, A.: "Las regiones autónomas de las Azores y Madeira y la actividad exterior de Portugal" en Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional. Santiago de Compostela, 1982, pp.185-223.

54 Fue derogada por la de la Federación Rusa de 12 de diciembre de 1993. La Comunidad de Estados Independientes (C.E.I.) fue creada por la Declaración de Alma Ata de 21 de noviembre de 1991 y por la Carta de Minsk de 22 de enero de 1993.

3) El marco constitucional de la distribución de poderes.

Nuestra Constitución configura al Estado español, desde el punto de vista de la organización político-territorial como un Estado de estructura compleja caracterizado por la existencia de unas Comunidades Autónomas dotadas de un nivel de autogobierno cuyo orto es gestionar sus propios intereses. La propia Constitución establece mediante un sistema de listas competenciales *ratione materiae*⁵⁵ las posibilidades de acción de esas Comunidades Autónomas, posibilidades que se han ido concretando, de modo diverso según las opciones, a través de los Estatutos de Autonomía y de otros actos de transferencias de funciones y servicios del plano estatal al autonómico.

Una de las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, según el apartado 1 del artículo 149 de nuestra Constitución, es la de las relaciones internacionales. Esta genérica reserva competencial no ha sido un obstáculo para la incorporación, en los Estatutos de autonomía sucesivamente aprobados, de cláusulas de participación de las Comunidades Autónomas en las dos fases *ascendente* y *descendente*⁵⁶ de los procesos normativos internacionales.

4) La actividad exterior de las colectividades de rango regional en el Estado de las autonomías.

A) Las “Relaciones Internacionales” y el espacio de actuación de las Comunidades Autónomas.

De una manera próxima a la doctrina italiana, la doctrina española considera que, dentro del concepto de “Relaciones Internacionales” utilizado para delimitar la esfera de la competencia estatal, existe, junto a un núcleo duro de las actividades necesariamente reservadas a los poderes centrales del Estado (como sería, por ejemplo, la capacidad para celebrar tratados internacionales, el *ius belli ac pacis*, el derecho de legación o la responsabilidad internacional) un conjunto de actividades

55 Artículos 148 y 149 de nuestra Constitución. Vid. FERNÁNDEZ, T.: “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. *Revista de Estudios de la Vida Local* nº 201, 1979 y SÁNCHEZ AGESTA.: *Sistema político de la Constitución Española de 1978*. Madrid, 1980.

56 PEREZ GONZÁLEZ, M.: “Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional”, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*. Santiago de Compostela, 1982, pp.34-50.

en las que podría existir una participación autonómica. Esa es la conclusión a la que llegó el Tribunal Constitucional a través de una jurisprudencia que ha ido desarrollando⁵⁷.

Este alto Tribunal fue deslindando las facultades de ejecución interna de tratados u otros actos internacionales, pero la sentencia más esclarecedora, en este orden de cosas, fue la 153/1989 de 5 de octubre⁵⁸ en la que señala que las actividades de proyección exterior “deben entenderse limitadas a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”. Así, por vía de exclusión, el Tribunal Constitucional viene a admitir la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan, en palabras de Pérez González, una conexión o relación no incida en la reserva estatal del artículo 149.1.3. de la Constitución o perturbe el ejercicio de las actividades que la integran, excluyendo en este sentido que entes subestatales integrados en los Estados miembros de la Unión Europea puedan relacionarse con las instituciones comunitarias concluyendo pactos o acuerdos o comprometiendo de otro modo la responsabilidad estatal⁵⁹, o dicho en otros términos, en esas condiciones no existirá una actuación autonómica ultra vires.

B) Presupuestos para una proyección exterior autonómica.

Así pues, se debe afirmar que la reivindicación de las Comunidades Autónomas del ejercicio de lo que Pueyo Losa ha denominado “una actividad propia”⁶⁰ ha ido creciendo al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y consolidando, a su vez, lo que este mismo autor analiza y califica como “una partici-

57 Sobre esta evolución del Tribunal Constitucional Vid. PEREZ GONZÁLEZ, M.: “El espacio de acción exterior de las autonomías territoriales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”, en Mélanges Pierre Vellas. Recherches et réalisations. A. Pedone. Paris, 1995, pp. 181-203.

58 Vid. El comentario de PEREZ GONZÁLEZ, M.: Bajo el título “Comunidades Autónomas y relaciones internacionales” en Revista Española de Derecho Internacional. Vol. XLII, 2, 1990, pp.533-547.

59 Idem:: “La actividad exterior... cit. p.29.

60 PUEYO LOSA, J.: “Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado”, en Dereito, Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. III, nº 2, 1994, p.9.

pación de las autonomías en el juego de las relaciones internacionales”⁶¹. Ambas facetas de la proyección ad extra de las Comunidades Autónomas deben de estar bien ancladas en los principios de cooperación interinstitucional y de lealtad constitucional, trasunto, este último, del principio del sistema germano de la Bundestreue que corona las relaciones entre el Bund y los distintos Länder⁶².

Ir más allá de lege ferenda y en estos momentos, de las posibilidades autonómicas, sur matiere, teniendo como ordo la práctica constitucional de los países de nuestra tradición jurídica no sería útil ni provechoso pues como, razonadamente, alega y expone Pérez González, las soluciones o recetas para la participación regional en la conducción de la acción exterior y europea del Estado o para el despliegue regional de una actuación, ad extra no son válidamente universales para todos los casos. Y, a fortiori, trasvasar al sistema español fórmulas vigentes en otros Estados de estructura compleja, sería impensable, como por ejemplo el treaty making power autonómico ya que está constitucionalmente vedado, a parte de que, ad intra, existe una considerable desproporción en los respectivos techos competenciales autonómicos, en el marco de un sistema que, algún autor ha calificado de autonomía a la carta, dificultarla, sin duda alguna, la aplicación de las reglas del juego uniforme, vigentes en otros países, en cuanto a la participación autonómica en los procesos decisorios de relieve supranacional.

5) El régimen de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad exterior del Estado.

Descartada constitucionalmente la capacidad de las Comunidades Autónomas para celebrar tratados internacionales, no hay, en nuestra opinión, ningún obstáculo o inconveniente para que estas colectividades territoriales, si así estuviera previsto en sus respectivos Estatutos, puedan participar en el proceso interno de formación de la voluntad del Estado. Al igual que el Estado solicita dictámenes de diferentes órganos centrales, constituye Comisiones Interministeriales, no hay mayor problema para que esas Comunidades Autónomas sean informadas sobre la eventual celebración de un Convenio internacional puesto que estos entes territoriales no son ajenos ni extraños al Estado, todo lo contrario, son parte integrante del propio Estado.

61 Idem: “La participación de Galicia en las relaciones internacionales del Estado”, en Dereito, Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. IV. nº 2. 1995. p.161.

62 Estos dos principios se complementan y hay que conjugarlos conjuntamente pues aseguran el respeto a las funciones de cada uno de los entes y por otro lado evita invasiones competenciales entre ambos. Cfr. Pardo Losa: Op.cit.163.

En ese proceso ad intra de formación de la voluntad del Estado cabe diferenciar dos grandes vertientes de participación de las colectividades de rango regional: Por un lado, la consulta y de otro, la solicitud al Estado para que celebre un acuerdo internacional en aquellas materias que son de especial interés para la Comunidad Autónoma.

Vamos a estacionarnos en este punto con la finalidad de contemplar ambos tipos de cláusulas estatutarias.

A) La solicitud al Gobierno para que celebre Tratados Internacionales.

Prima facie hay que poner de manifiesto que la incitación o iniciativa no puede ser entendida, bajo ningún punto de vista, en el sentido de capacidad para celebrar un tratado internacional (treaty making power) puesto que tal iniciativa corresponde al Gobierno del Estado Español. En efecto, el artículo 97 de nuestra Constitución dispone que el Gobierno dirige la política interior y exterior y el párrafo 5 del artículo 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado establece que es competencia del Consejo de Ministros dar la correspondiente autorización para negociar y ello a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, y lo dispone así el artículo 9 del Decreto 801/1972 de 24 de marzo sobre ordenación de la actividad administrativa en materia de Tratados Internacionales.

Las distintas Comunidades Autónomas han asumido diversas competencias que, para una mejor y más clara panorámica podemos agavillar de la manera siguiente:

1.- Comunidades Autónomas que pueden solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes para su autorización los Tratados Internacionales que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que tienen vínculos culturales, lingüísticos o históricos. Se incluyen en esta vertiente el Estatuto del País Vasco (art. 6.5); el Estatuto de Cataluña (art. 27.4); el Estatuto de Galicia (art. 35.3)⁶³ y el Estatuto de Andalucía (art. 72.5).

2.- Comunidades Autónomas que pueden solicitar del Gobierno la celebración de convenios internacionales con los Estados donde residan personas de una Comunidad Autónoma para la adecuada protección de su identidad social y cultural. Responde a este punto el art. 7.2 del Estatuto de Galicia⁶⁴; el art. 7.2 del Estatuto

63 Vid. Los artículos 5 apto. G) y 13 de la ley 11/1992 de 7 de octubre sobre el régimen financiero y presupuestario de Galicia (DOG. Nº 200 de 14 de octubre).

de Castilla-La Mancha; el art. 8.2 del Estatuto de Asturias; el art. 6.2 del Estatuto de Cantabria; el art. 3.3. del Estatuto de Extremadura y el art. 8.2 del Estatuto de las Islas Baleares.

3.- Comunidades Autónomas que pueden solicitar del Gobierno la celebración de convenios internacionales con los Estados de recepción de emigrantes para una especial asistencia a los mismos. Se incluyen en este apartado el art. 23.3 del Estatuto de Andalucía y el art. 40.3 del Estatuto de Castilla-La Mancha.

4.- Comunidades Autónomas que pueden solicitar del Gobierno la celebración de convenios internacionales con otros Estados en aquellas materias que sean de interés para la Comunidad Autónoma y, en especial, en cuestiones derivadas de su situación geográfica, como región fronteriza. Se incluye aquí el art. 40.1 del Estatuto de Aragón.

El deber de informar a las Comunidades Autónomas.

Hay que poner de manifiesto que esta cláusula estatutaria no significa que el Estado tenga que recabar el consentimiento de las Comunidades Autónomas para poder celebrar un Tratado Internacional que pueda afectar a las competencias autonómicas. Se trata, lisa y llanamente, de que el Estado informe a la Comunidad Autónoma de que la pretensa celebración de un Tratado Internacional pueda afectar a las competencias del ente regional.

La fórmula que suelen utilizar los Estatutos que contienen esa cláusula es como sigue: "*La Comunidad Autónoma será informada en la elaboración de los Convenios o Tratados Internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés*".

Se incluyen en este punto el art. 26.5 del Estatuto de Cataluña; el art. 20.5 del Estatuto del País Vasco; el art. 23.1 del Estatuto de Andalucía; el art. 34.3 del Estatuto de Asturias; el art. 12.2 del Estatuto de Murcia; el art. 47.1 del Estatuto de Canarias; el art. 33.1 del Estatuto de Madrid y el art. 68 del Estatuto de Navarra.

C) La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición española en asuntos comunitarios (fase ascendente).

El derecho que tienen las Comunidades Autónomas a participar en la voluntad exterior del Estado en materias de su competencia se fundamenta en el mismo princi-

64 Vid. La Ley 4/1983, de 15 de junio, de reconocimiento de la Galleguidad (DOG. Nº 86 de 16 de julio).

pio de autonomía y en el principio de cooperación que rigen las relaciones entre el Estado y aquéllas, colaboración, en esta fase ascendente que puede revestir dos facetas: Por un lado una colaboración bilateral y por otro lado una colaboración institucionalizada y multilateral. El bilateralismo ha existido durante muchos años como consecuencia de no existir un cauce institucionalizado, además resulta de utilidad en aquellos casos que afecten a una determinada colectividad de rango regional.

En la década de los 80 se quiso crear una vía institucionalizada, para los asuntos comunitarios, que aglutinase a las Comunidades Autónomas y al Estado cuyo orto era perfilar y configurar el posicionamiento de España ante las Instituciones Europeas. Después de varios intentos⁶⁵ se consigue en 1992 un Acuerdo Institucionalizada de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (C.A.R.C.E.) que años más tarde se convertiría en la ley 2/1997 de 13 de marzo. En el seno de la citada Conferencia se adoptó en 1995 el Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales. Este Acuerdo tiene por objeto establecer el contenido necesario de la participación de las Comunidades Autónomas en esos asuntos en el seno de las distintas Conferencias Sectoriales, determinando el procedimiento-marco de cooperación que cada Conferencia Sectorial debe aplicar tanto en la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estatuto en el seno de la Unión Europea, como en la fase descendente, de aplicación del Derecho Comunitario Europeo y de los actos de las Instituciones.

En esta fase ascendente, el Acuerdo dispone que se aplicará en cada Conferencia Sectorial cuando se debaten cuestiones comunitarias:

1) Cuando el asunto europeo afecte exclusivamente a las competencias reservadas al Estado y las Comunidades Autónomas invoquen su interés, la Administración del Estado les informará oportunamente en el marco de la Conferencia Sectorial respectiva.

2) Cuando los aspectos esenciales de un asunto europeo afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, si en el procedimiento de concertación interno, previo a la decisión del Consejo (de la Unión Europea), se ha llegado a una posición común entre ellas⁶⁶, ésta será tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

65 Sobre estos intentos vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: "La actividad exterior... cit. pp. 156 y ss.

3) En aquellos asuntos que incidan sobre competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los que previamente a la decisión del Consejo (de la Unión Europea) exista un acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado, tal acuerdo será determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

En todo caso, y según se dispone en el propio Acuerdo, la aplicación en cada Conferencia Sectorial del procedimiento de participación deberá garantizar el mantenimiento de la capacidad de acción del Estado y de una gestión flexible de las negociaciones⁶⁷.

6) El régimen de participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho Comunitario.

Ya hemos visto que las coordinadas competenciales autonómicas aparecen con una intensidad diferente según el grado de intervención que se contemple para cada materia en el Estatuto correspondiente de la respectiva Comunidad Autónoma: Habrá que tener en cuenta si la entidad territorial ha asumido competencias en materia de ejecución de los Tratados y en qué grado se ha asumido. En definitiva no basta que la Comunidad Autónoma sea competente en lo tocante al fondo de la materia, sino que la intervención será factible si se posee, expressis verbis la competencia para ejecutar los Tratados Internacionales.

A) La participación en la aplicación de las políticas comunitarias y de los actos de las Instituciones (fase descendente).

Ya hemos apuntado que la ejecución interna del Derecho comunitario debe realizarse respetando el sistema constitucional de distribución de competencias entre las diferentes instituciones del Estado. Hay que subrayar que las competencias de ejecución lato sensu de las normas comunitarias (tanto las facetas de desarrollo legislativo como las de mera ejecución administrativo) siguen a las competencia ratione materiae, de modo que al Institución (Estado o Comunidad Autónoma) que

66 Posición común es "el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido" (Acuerdo, I, cuarto). La posición común es un elemento esencial en el sistema constitucional alemán para la articulación del diálogo Bund-Länder.

67 Acuerdo, I, octavo. Vid. PUEDO LOSA, J.: "La participación ... cit. p. 181.

tenga la competencia sobre la materia afectada por la norma comunitaria, y en la medida que la tenga le corresponderá, en la misma medida, la competencia de ejecución in foro doméstico de dicha norma. En el Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales se dispone, expressis verbis, que “la aplicación en España del Derecho Comunitario europeo debe llevarse a cabo conforme a la distribución de competencias resultante del bloque de constitucionalidad⁶⁸.

Enmarcado así todo lo anterior hay que resaltar que las tareas de ejecución de las normas comunitarias por el Estado y por las Comunidades Autónomas están supeditadas, además de por la naturaleza de la norma supranacional a ejecutar, por las competencias materiales de cada Institución. Esto, que supone que corresponderá a las colectividades territoriales autónomas la adopción de normas de desarrollo, incluso leyes stricto sensu, en los casos en que las exigencias de la normativa europea recaigan en materias reservadas a las coordinadas legislativas autonómicas, puede plantear pegas en los casos de competencias concurrentes, sobre todo en aquéllos en que la función normativa autonómica deba amoldarse a la legislación estatal, creándose, así, problemas de deslindar sus respectivas funciones de ejecución normativa entre ambas colectividades⁶⁹.

En el Acuerdo sobre la participación interna, antes citado, se establecen una serie de pautas que se aplicarán en tres supuestos: Aprobación de normas, cristalización de actuaciones administrativas y en los desarrollos de programas comunitarios. Estas pautas son como sigue:

Las administraciones que tengan que aprobar una norma comunitaria (desarrollar o trasvolar) harán saber a la Conferencia Sectorial tal proyecto.

Cuando en el marco de la Conferencia Sectorial, las administraciones (del Estado o las Autonómicas) sean coincidentes en dar un contenido convergente con el proceso formativo interno derivado de la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión será incluida en el orden del día correspondiente, órgano de la Conferencia Sectorial, con el objeto de elaborar y confeccionar una propuesta de acuerdo y elevarla, posteriormente al Pleno de la Conferencia.

68 Acuerdo, III, 11º

69 Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La acción exterior del Estado y las autonomías: Desarrollo en la práctica estatutaria”. Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986. Ed. Universidad del País Vasco, 1987, p. 300.

Y finalmente, el Tribunal Constitucional ha establecido, en lo tocante a la aplicación in foro doméstico de las políticas comunitarias y actos vinculantes de las Instituciones Europeas, una serie de principios que se pueden condensar de esta manera:

1.- Son las “reglas internas” de limitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas a propósito de la aplicación de las prescripciones europeas (SS. 252/1988, de 20 de diciembre).

2.- La necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos necesarios para desempeñar la función de garantía de cumplimiento de los Tratados y de las decisiones de las instituciones comunitarias que le atribuye el art. 93 de la Constitución, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias del Estado y de la Comunidad Autónoma de modo tal que uno y otra, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen ni echen cargas innecesarias sobre los administrados (SS. 252/1988, de 20 de diciembre).

3.- El trasvase de la normativa comunitaria al Derecho interno ha de seguir los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a través del orden competencial establecido que no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias (SS. 115/1991, de 23 de mayo).

4.- La ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas del Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (SS. 79/1992, de 28 de mayo).

5.- Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de la conexión comunitaria (SS. 79/1992, de 28 de mayo)⁷⁰.

70 Vid. CASANOVAS Y LA ROSA, O.: “La competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo (Comentario a la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional”. Revista de Instituciones Europeas, 1989 – 3, pp. 767 y ss.

B) Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Acuerdo General de 1995.

La cooperación en esta fase descendente se ha instrumentado mediante acuerdos específicos para materias concretas y mediante un acuerdo general. Este Acuerdo General de 1995⁷¹, hecho en el marco de la CARCE regula, asimismo, la fase descendente de la aplicación a parte de la participación interna en la fase ascendente como ya vimos anteriormente. Son dos los goznes básicos sobre los que gira: la autonomía institucional para el cumplimiento de las normas y obligaciones supranacionales y, en segundo lugar, que este cumplimiento, ad intra ha de realizarse conforme a la distribución de las coordinadas competencias dimanantes del bloque constitucional. En efecto, se dispone que las administraciones que proyecten la aprobación de una norma de desarrollo lo comunicaran a la Conferencia Sectorial y si lo consideran oportuno, se concertarán para configurar un texto semejante para su aplicación. Si la aplicación consistiera en el desarrollo de programas comunitarios, el Estado informará a las colectividades territoriales de rango subestatal sobre los programas que gestione ya estén abiertos o no a la participación de las Comunidades Autónomas, e inversamente, éstas informarán al Estado de los programas que el Estado no coordine.

Existen, por último, otros acuerdos específicos, en este orden de cosas, así, citaremos, a título meramente enunciativo, el Acuerdo en materia de ayudas públicas, de 29 de noviembre de 1990⁷² y otro, también firmado en la misma fecha que regula la cooperación Estado- Comunidades Autónomas en el supuesto de que las actuaciones de éstas sean controladas por la Comisión, y caso de infracción, llevadas ante el Tribunal de Justicia Comunitario. Y existe, también, el Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 en virtud del cual el Estado impugnará una norma comunitaria (recurso de nulidad) a petición de una Comunidad Autónoma o entablará un recurso por inacción de una Institución europea o lo dirigirá contra otro Estado miembro.

7) La participación directa: La presencia de las Comunidades Autónomas en las Instituciones Comunitarias.

Desde hace varios años, las regiones, Länder, provincias o Comunidades Autónomas de los Estados de estructura compleja vienen realizando una constante acción exterior cuyo ordo es el estar muy próximas al sistema institucional europeo,

71 Vid. Revista de Instituciones Europeas, 1995, 2, pp 675 y ss.

72 idem.: 1991, 1, pp. 377

puesto que muchas materias competenciales de la Unión Europea son convergentes con sus coordinadas competenciales estatutarias y ello dentro del contorno, que en España ha descrito el Tribunal Constitucional y al que anteriormente nos hemos referido⁷³ y es que el regionalismo, en el que han influido una serie de factores de orden psicológico, económico, histórico-cultural o político no es incompatible ni contradictorio con el proceso de integración.

Enmarcado así lo anterior vamos a ver de una manera sucinta la participación directa de las colectividades territoriales de rango subestatal en las Instituciones europeas.

En el Consejo.

El reglamento de régimen interno del Consejo⁷⁴ dispone que *“los miembros del Consejo podrán estar acompañados de funcionarios que le asistan. El Consejo podrá determinar el número de dichos funcionarios.*

Los nombres y funciones de dichos funcionarios serán comunicados previamente al secretario general”.

Por su parte el art. 203 del Tratado de la Comunidad Europea establece que *“El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro”.* La finalidad de estas disposiciones es facilitar a los Gobiernos la inclusión en la representación internacional a aquellas autoridades públicas que sean representativas de la vida nacional lográndose de esta manera que los Estados de estructura compleja se encuentren en el Consejo, con la diversidad de sus elementos⁷⁵.

En los primeros años del ingreso de España en las Comunidades Europeas, la representación española ha estado constituida por la Administración Central, pero no existe ningún inconveniente jurídico para que en nuestra representación se incluyera una presencia autonómica, partiendo de la base, naturalmente, de una leal cooperación.

73 Vid. *Inter alia*, las ss. 153/1989, de 5 de octubre y 165/1994, de 26 de mayo.

74 Aprobado por Decisión del Consejo de 6 de diciembre de 1993 (DOCE, nº L-304 de 10 de diciembre de 1993) derogando el anterior de 24 de julio de 1979, modificado el 20 de julio de 1987, y ello en virtud del apartado 3 del artículo 207 del Tratado de la Comunidad Europea en relación con el apartado 3 del artículo 30 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y en conexión con el apartado 3 del art. 121 de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

75 Cfr. MANGAS MARTÍN, A.: *Instituciones y Derecho...* cit. p. 285.

B) En la Comisión.

La Comisión, institución encargada de defender el interés general de la Comunidad en el seno de la estructura institucional constituye uno de los elementos más originales de la construcción comunitaria. Es un órgano colegiado⁷⁶ compuesto por veinte miembros, provenientes cada uno de los Estados miembros, aunque los cinco grandes Estados (Alemania, España, Francia, Reino Unido e Italia) tienen dos comisarios⁷⁷.

La presencia de uno o dos representantes por todas las Comunidades Autónomas es igualmente posible en las condiciones señaladas para la participación en el marco del Consejo.

En 1996 y en virtud del Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, se crea una Consejería para Asunto Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea⁷⁸.

En 1997 se llegó a un acuerdo sobre la presencia de las Comunidades Autónomas en los Comités Intergubernamentales que asisten a la Comisión⁷⁹: son designados en el seno de la C.A.R.C.E. por los representantes autonómicos, elaboran una disposición común a partir de las observaciones de las Comunidades Autónomas, su mandato es de cuatro años y se atribuyen dos Comunidades Autónomas por cada Comité.

76 Vid. su Reglamento Interno aprobado el 17 de febrero de 1993 (D.O.C.E. nº L-230, de 11 de septiembre de 1993, modificado por la Decisión 95/148, de 8 de marzo de 1995 (D.O.C.E. nº L-97, de 29 de abril de 1995, y en relación con el apto. 2 del art. 218 del Tratado de la Comunidad Europea.

77 Artículo 213 del Tratado de la Comunidad Europea.

78 Tiene competencia para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y para canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas, y con independencia de la información que corresponda realizar a las Conferencias Sectoriales; sin que dicha competencia afecte a las relaciones que ordinariamente mantengan las Comunidades Autónomas con el resto de los Consejeros de la Representación Permanente: art. 1 apartados 1 y 2 del citado Real Decreto.

79 La proliferación y variedad de estos Comités dificultaba la actuación de la Comisión y dio lugar a la llamada Comitología que se trató de resolver mediante la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987 (D.O.C.E. nº L-197 de 18 de julio de 1987). Esta Decisión Comitología racionaliza la práctica comunitaria en materia de ejecución del derecho comunitario estableciendo tres tipos de comités: Consultivo, de gestión y de reglamentación, y cuatro procedimientos (artículos 2 y 3 de la Decisión). Vid. la Declaración relativa a la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987, Declaración nº 31, aneja al Tratado de la Unión Europea añadida por el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997.

Las oficinas de representación de las Comunidades Autónomas en Bruselas.

Desde hacía unos años las colectividades territoriales de rango regional se venían quejando de la escasa información que tenían de los trabajos y de las propuestas de la Comisión, por lo que acudieron a distintas figuras jurídicas como consorcios, fundaciones, etc. con el fin de instalar esas oficinas autonómicas en Bruselas. Para tener un enlace en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, e inspirándose en la figura del Landesbeobachter del sistema alemán se procedió a crear en la mencionada Representación la figura del Consejero de las Comunidades Autónomas⁸⁰ mediante el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, que es designado por el Ministerio de Asuntos Exteriores (a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas, oídos el pleno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea y el Embajador Representante Permanente) y que estará encargado de canalizar la información que sobre las actividades de la Unión Europea pueda afectar a las Comunidades Autónomas, así como relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas.

Y ésta es una rápida visión panorámica del Derecho Comunitario Europeo que ha planteado cuestiones técnico-jurídicas complejas y, además, apasionantes, problemas nunca conocidos antes entre nosotros, pues el impacto que ha producido en nuestro ordenamiento jurídico interno es, francamente, enorme y a los que la doctrina, por una parte, ha dedicado y tendrá que dedicar especial atención y, por otra parte, la práctica judicial tendrá que ir configurando y perfilando en su diaria aplicación, pues, en primer lugar, ha supuesto la ruptura del monopolio estatal en producción de normas con valor y fuerza de ley⁸¹, permitiendo que éstas puedan ser emanadas por otros sujetos, en segundo término se ha producido un incremento considerable del número y de la topología de normas y disposiciones con valor de ley que el Estado puede utilizar, fragmentándose así, el predominio de ley ordinaria y

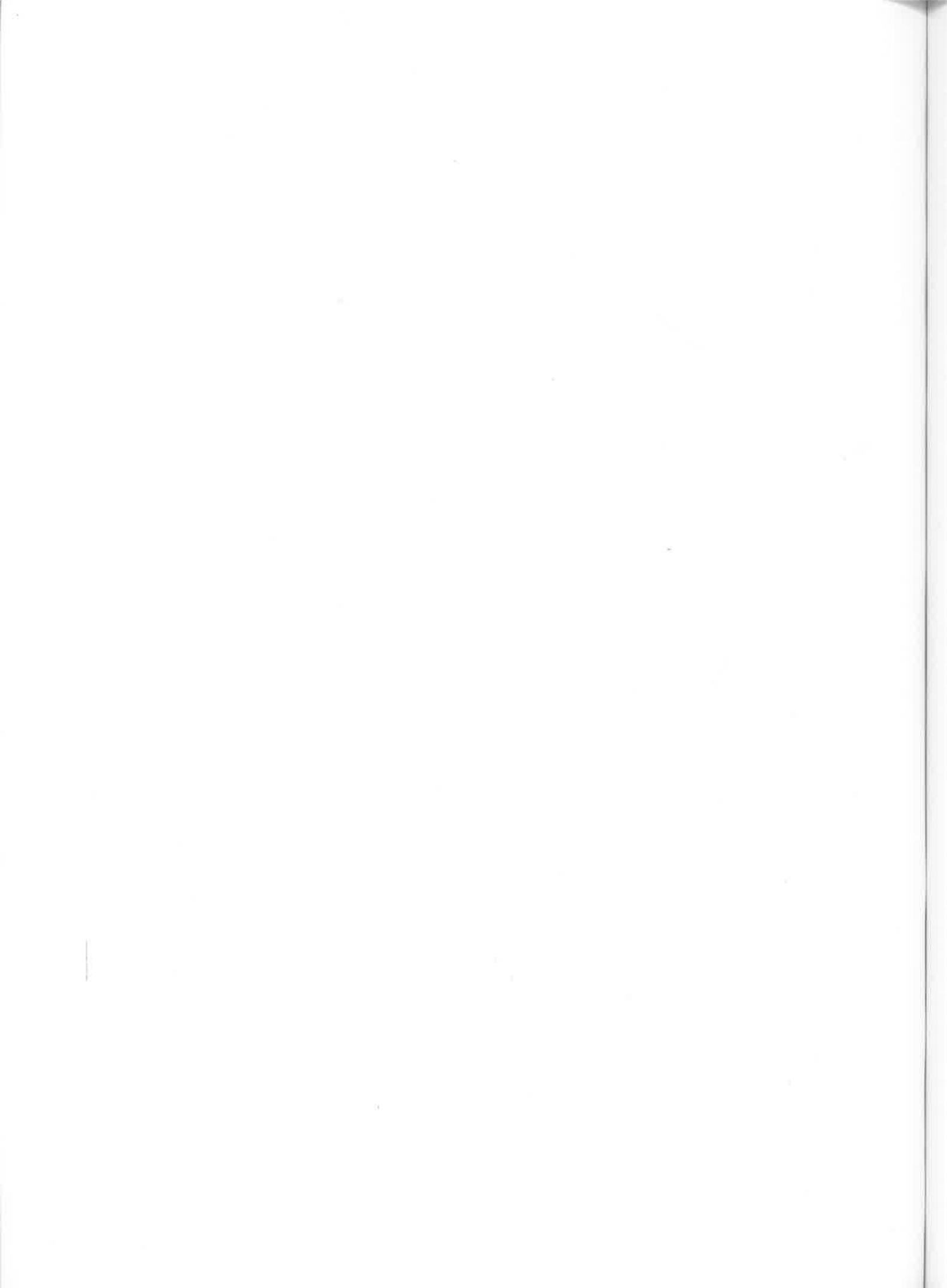
80 En el seno de la C.A.R.C.E. se aprobó el 22 de julio de 1996 un Acuerdo en el que se proponía la creación de la figura de un Consejero Autonómico como canal de información y de relación con las oficinas autonómicas en Bruselas, propuesta ésta que poco más tarde cristalizaría en el indicado Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: "La "onda regional" en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia TCE 165/1994 de 26 de mayo)". *Revista de Instituciones Europeas*, 1994. Vol. 21 T.3. pp. 899 y ss.

81 Vid CAHIER, PH.: « Le role du juge dans l'elaboration du droit international ». *Essay in honour of K. Skubiszewski*. The Hague, 1996.

finalmente, la alteración de los principios tradicionales de relación entre normas o de ordenación de la diversidad normativa, relaciones que, hasta ahora, predominaban de forma casi absoluta, el principio de jerarquía que, en lo sucesivo habrá de compartir su función con el principio de competencia.

Y termino ya, reiterando una vez más, mis primeras palabras de gratitud y benevolencia a la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación y a todos Vds. muchas gracias por su atención y paciencia.

II
CONTESTACIÓN DEL
ILTMO. SR.
DON JOSÉ LUIS LÓPEZ MOSTEIRO



Excmo. Sr. Presidente de la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación.

Excmos. e Ilmos. Sres.

Señores Académicos.

Señoras y Señores.

Hoy es un día grande para esta Academia de Jurisprudencia y Legislación, pues recibe a un nuevo Académico de proyección acrisolada.

Un honor inmerecido, desproporcionado, tan sólo inspirado por la amistad y el afecto, justifica mi designación para darle la más cordial bienvenida.

Acabamos de escuchar un notable Discurso. Pretender descubrir aquí, con mi atropellada intervención, la personalidad de quien la tiene ya perfilada por sus muchos méritos, sería una pretensión vana porque el ingenio y la calidad científica del nuevo Académico pregonan por sí solos los frutos luminosos de su pensamiento y de su obra.

Está reservado a los seres privilegiados la posesión de los registros del espíritu, las virtudes que ponen huella profunda en la conjunción de actividades por las que se ennoblece el Jurista y la especie humana.

Los que sacrifican su vida con el estudio y sienten estremecer lo íntimo de sus entrañas con el aliento del trabajo apasionado en un quehacer constante, son seres que llevan en el sagrario del corazón la aristocracia del amor, y en la inteligencia la hidalguía del pensamiento.

Sacrificarse en el altar del Derecho, en donde Luis Maside supo forjar y velar sus armas por el doble camino del Derecho y de la Milicia, es alcanzar la cima de esa escala de valores que nuestro agitado mundo de hoy tanto echa de menos.

Cuando Antonio Machado nos regala con aquellos conocidos versos: “camionante no hay camino – se hace camino al andar”, está impulsándonos a esa andadura que no conoce descanso y que está religando etapas para llegar a una meta inalcanzable, que es el logro de la justicia plena y absoluta en una sociedad que la combate con requiebros de egoísmos y con espasmos de inquietudes ambiciosas.

La justicia es el alma de la sociedad. Pero no se logra fácilmente. Nuestro brillantísimo OSORIO Y GALLARDO, en su obra “EL ALMA DE LA TOGA”, había dicho que la Justicia no es fruto de un estudio sino de una sensación. Pero para defender y hacer respetar la Justicia no basta tener el espíritu armado del deseo de dar siempre a cada uno lo suyo, sino que es preciso un conocimiento de todo aquello en qué consiste la Justicia y que MARTÍ MIRALLES, a la sazón Presidente de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Barcelona, sintetizaba en una frase respondiendo a Osorio y Gallardo: “No basta querer ser justo por sensación; hace falta saberlo ser por conocimiento del sentido de la Justicia”.

El sentimiento de la Justicia debe ser ilustrado. Sin duda el sentimiento de lo justo es un presupuesto para poder comprender la Justicia; pero hace falta el estudio de la Ciencia del Derecho. Nuestro nuevo Académico se lanzó por esos caminos sin pausas que enervan el espíritu. Tenía prisa de viento y fijó en la Justicia el término de su cita. Y la buscó con afán y ahínco.

Nacido en esta tierra soñadora y luminosa de La Coruña; educado en el fragor de unos tiempos nuevos pero abiertamente conflictivos, su voluntad no conoció límites, su espíritu abrióse al sentimiento y su mentalidad floreció como un cerezo de marzo.

Galicia, esta Tierra nuestra, Galicia inacabada e infinita, cuna de tantas inteligencias superiores, le dio la elasticidad de su fiero mar, la sonoridad de sus anchas rías, la placidez de sus tranquilos valles, la elevación de sus robustas crestas y la más inefable de todas sus virtudes, aquella que cantaba AZORÍN con grave aplauso: la humildad señera, la amabilidad sin límites, la sonrisa sin engaño.

Se licencia en Derecho en la Universidad Compostelana en 1971 e ingresa en el Cuerpo Jurídico Militar del Ejército de Tierra en 1973: desdobra así su vocación, bifurca su ciencia, abraza en un solo gesto ese doble quehacer que “cansa a los homes e los gasta, en el decir de nuestra vieja lengua.

Sencillo, pero ambicioso en el saber, amante de la Ciencia del Derecho, lee su Tesis Doctoral en 1984, sobre las “LUCHAS DE LIBERACIÓN NACIONAL Y DERECHO HUMANITARIO BÉLICO”, obteniendo la calificación de sobresaliente.

Su carrera jurídico-militar se ve jalonada por continuos nombramientos. En 1981 asciende a Comandante Auditor, y es nombrado Juez Togado de Instrucción de la VIII Región Militar. En 1988, asciende a Teniente Coronel Auditor; y porque nació en La Coruña, en este fanal de proa que mira al Atlántico, culmina su singladura anclando en el destino de Jefe de la Asesoría Jurídica de la Capitanía de la Región Militar Noroeste, desde donde pasa destinado como Auditor Vicepresidente del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en La Coruña. En 1994 asciende a Coronel Auditor y es destinado como Fiscal Jefe de la Fiscalía Jurídico Militar del Tribunal Territorial Cuarto, en donde continúa actualmente.

Pero el saber puede resultar egoísta si no se da, si no se comunica. Y, generoso con su saber, se abre a los demás como un torrente incontenible comunicando su ciencia a través de sus cátedras y enseñanzas.

Con verdadera vocación reparte sus conocimientos coadyuvando en esa ingente tarea de formar esa juventud que aspira a colmar su propia medida, utilizando la feliz expresión del Cardenal Mercier, allá en su cátedra de la Universidad de Lovaina.

Como maestro de generaciones destaca como Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña y como Profesor de Derecho Penal y Procesal Militar en la misma Facultad.

Y porque el ciclo de formación no se acaba en las Aulas universitarias, sino que se prolonga inacabablemente y se complica en el ejercicio profesional del Abogado, se integra en los cuadros de profesores de la Escuela de Práctica Jurídica del Ilustre Colegio de Abogados de La Coruña, para explicar el Derecho Comunitario Europeo, estimable legado de su ciencia jurídica que los jóvenes Abogados reciben ilusionados en esta hora en que el ejercicio del Derecho se hace Ciencia y praxis internacional en Europa, en cuya problemática jurídica se adentra el profesor Maside, ofreciéndonos hoy esta parcela interesante en el Discurso con que nos ha obsequiado.

Porque para nosotros el hecho de ser Abogado es como tocar las estrellas con las manos de la inteligencia y del espíritu, porque es tanto como constituirse en buscadores de la Justicia; es comprender a los marginados y a los débiles, es, en suma, luchar todos los días y a cada instante por el triunfo del Derecho, que es el firme fundamento de la misma vida de la Humanidad. Por eso nuestro Académico colabora también eficazmente en el Centro de Estudios de Derecho Humanitario de la Cruz Roja.

Pero la obra de cátedra no queda completa si el profesor no la trasciende, si no la divulga más allá de las aulas, si no hace manifestación pública de su propia ciencia a través de la palabra y de publicaciones que dejen constancia abierta de su esfuerzo y de su saber.

El profesor Maside tiene, en este sentido, un largo cortejo que le sigue o le precede en toda su personalidad y que es necesario destacar, siquiera sea esquemáticamente, como el tiempo nos exige:

Entre sus publicaciones hemos de destacar:

- Su propia Tesis Doctoral, editada por el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.
- Cuestiones relativas al status jurídico-internacional de los movimientos de liberación nacional, publicado por la Escuela de Altos Estudios Jurídicos del Ejército, en 1986.
- Estatuto de combatiente en las luchas de liberación colonial, en la Revista Española de Derecho Militar, Enero-Junio 1980.
- Los mercenarios a la luz del Derecho Humanitario, en la Revista Española de Derecho Militar, Enero-Junio 1990.
- Cuestiones relativas a la problemática de los métodos y medios de combate en el Protocolo Adicional I.
- Comentarios a las Leyes Procesales Militares. Competencia para conocer de los delitos cometidos fuera del territorio nacional, editado por el Ministerio de Defensa-Centro de Publicaciones, 1995.
- Comentarios a la Leyes Procesales Militares: Delitos cometidos en el extranjero: editado, también, por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa en el mismo año 1995.
- Cuestiones nucleares en torno a las operaciones de mantenimiento de la Paz. 1997.
- Panorámica en Derecho Comparado sobre la organización de la Jurisdicción Militar, publicado en el Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña, 1997.
- Recesión y notas al Comentario a las Leyes Procesales Militares, en el mismo Anuario de la Facultad de Derecho.

Esta es una pequeña muestra de la obra publicada del nuevo Académico. Y

si hemos de referirnos a la palabra comunicada, como expresión del saber, Luis Maside nos ilustra también con ella, pronunciando conferencias en las Universidades de La Coruña, Santiago y en la Autónoma de Madrid, en la Escuela Gallega de Administración Pública en Santiago, en el Ilustre Colegio de Abogados de La Coruña, en la Cruz Roja, en la Cátedra Jorge Juan de Ferrol y en la Escuela de Altos Estudios Jurídicos del Ejército. Participó, también, como Ponente, en las últimas Jornadas sobre “Sociedad y Defensa: Aspectos sociales, jurídicos y económicos” celebradas en la Universidad de La Coruña, en marzo de este mismo año.

El que se entrega con pasión y generosidad a su propio quehacer no busca recompensas. Pero algunas veces aquellos que nos observan y nos juzgan aciertan en el homenaje del reconocimiento. Luis Maside, en su apretada vida profesional, es poseedor de cinco Medallas al Mérito Militar con Distintivo blanco de Primera Clase; Cruz-Encomienda y Placa de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo; Medalla de la Paz de Marruecos; Cruz Distinguida de Primera Clase de la Orden de San Raimundo de Peñafort y Medalla de Doctor en Derecho.

Como podéis observar, tantas y tan preciadas condecoraciones son claro exponente de una vida dignificada por el trabajo y por la eficacia, en la doble vertiente de Jurista y de soldado.

Este es el hombre, el nuevo Académico, a quien tengo que abrir las puertas de nuestra Academia: la Cátedra, la Abogacía, las Publicaciones, la Investigación, el Fuero Militar, forman la extraordinaria constelación que abrillanta la vida de la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, con la incorporación de D. Luis Maside Miranda.

Pero es hora ya de ocuparnos brevemente de glosar ese magnífico Discurso con el que acaba de deleitarnos. El ritual así lo impone y ciertamente no hacía falta glosa alguna, porque su precisión e ilustración van más allá de todo cuanto yo pueda decir en este acto.

Su lectura nos ha colocado ante esa ventana que se abre a Europa como en una exposición de pinturas sólo comenzada, en una larga e insondable galería, con sus paredes ya tapizadas por valiosos cuadros, en espera de otras obras.

La selección del tema, así como su acertado enfoque, permiten situar al autor en la avanzada línea de los que consideran al Derecho Internacional como un sector de experiencia jurídica.

Y si es cierto que el Derecho Internacional se entiende como el sistema de

normas que regulan las relaciones externas entre los Estados, más allá de sus respectivos ordenamientos, esta experiencia histórica Europea bien merecía el clamor que nuestro Académico le dedica.

Con una perfecta metodología de investigación y tratamiento del tema, penetra a fondo en la problemática que puede surgir -acaso esta surgiendo ya- en el proceso de integración del Derecho Comunitario Europeo en el Derecho interno de los Estados miembros y el no menor problema -que cabalga ya como logro irrenunciable- de la participación directa de las Comunidades Autónomas en la integración Europea.

El Discurso, con su bien ordenado contenido histórico-jurídico, tiene un alto valor pedagógico que acredita la calidad del Profesor, porque ofrece, además de la ciencia que contiene, un instrumento de trabajo para cuantos nos dedicamos al cultivo del Derecho y que, en esta hora Europea y Comunitaria, interesa a todos los que estamos inmersos en el mundo de las relaciones humanas.

Las Notas Bibliográficas que ilustran cada página y revelan las fuentes de las innumerables citas que perfilan el trabajo, son una referencia extraordinaria para ampliar el texto sobre el camino abierto y desbrozado por el recipiendario, que nos regala en ellas el valor incalculable de su erudición y de su esfuerzo.

Es el Discurso un análisis de la realidad internacional Comunitaria Europea, por esencia en continua evolución, tan rica en matices en un Derecho esencialmente joven y continuamente sometido a mutaciones importantes.

La Comunidad Europea y su ordenamiento jurídico no puede llegar al acervo de nuestra Academia en mejor momento. La estructura del Discurso es una obra de ingeniería jurídica que facilita el estudio y asegura el andamiaje de conocimientos necesarios para iniciarse en la Ciencia del Derecho Comunitario y avanzar en la técnica de su ejercicio.

Es poco menos que un axioma el afirmar que el mundo se halla en un momento crucial en el que hay que señalar nuevas rutas a la Historia.

Afirmaba ANZILOTTI que el derecho Internacional actual es en gran parte producto de las causas que transformaron el orden político de Europa en el paso de la Edad Media a la Moderna.

Luis Maside, en una perfecta dicotomía, va recorriendo paso a paso el proceso de integración del Derecho Europeo en esta andadura contemporánea que en nada se parece a los intentos de CARLOMAGNO, ni a las ambiciones NAPOLEÓNICAS y que allá, en la lejanía histórica, nos recuerda la idea imperial de

CARLOS V, cuando manteniendo y afianzando las diversas nacionalidades y monarquías europeas, buscaba una idea supranacional para la defensa de la fe y de las invasiones de los infieles.

Nuestro nuevo Académico fondea “hic et nunc”, como él mismo dice, en los rasgos distintivos del ordenamiento jurídico comunitario.

La coexistencia con el Estado miembro es uno de los puntos importantes del Discurso, tratado con decisión y precisión, sin miedo al riesgo de las dificultades que entraña.

No queda distante la concepción del Derecho Comunitario Europeo que se nos ofrece, con aquella que FRANCISCO DE VICTORIA nos enseña al tratar de la potestad civil.

El Derecho de Gentes no sólo tiene fuerza de ley por el pacto y convenio entre los hombres de Estado, sino que tiene verdadera fuerza de ley en el Orbe entero, porque en cierta manera el Orbe todo forma una República con poder de dar leyes justas y a todos convenientes, como son las del Derecho de Gentes, de tal forma que ninguna Nación –dice Victoria- pueda creerse menos obligada a guardarlas y cumplirlas, porque ese Derecho está dado con la autoridad de todo el Orbe.

La Comunidad Jurídica Europea, como institución de instituciones, orienta y dicta normas que crean el Derecho Internacional Europeo, sobre fundamentos objetivos y hacia una Comunidad orgánica e institucional que el Discurso de Maside clarifica con singular pericia.

Verdadera encrucijada constituye el último capítulo del Discurso cuando estudia la problemática de la participación de las Comunidades Autónomas en la integración Europea. Cuestión palpitante ésta, porque la Europa de los Estados-Naciones surgió de una Europa de Regiones históricas, en un proceso que empezó hace quinientos años y que sólo concluyó en la primera mitad del siglo XX. Ahora que las Naciones se integran en una Europa Occidental unificada, las Regiones constituyentes piden ser agentes en un contexto continental más amplio, manteniendo su específica estructura autonómica como parte de sus respectivas naciones.

El pasado día 23 de mayo, se celebró un seminario sobre el proceso de construcción europea organizado por el Parlamento de Cataluña, en el que, entre otros excargos europeos, participaron el exCanciller alemán, HELMUT KÖLH y el exPresidente de la Comisión Europea JACQUES DELORS. Parece todavía remota, en el sentir de tan ilustres personajes, la posibilidad de que las Regiones puedan

aplicar su papel en las instituciones europeas en un momento en que se debate la ampliación de la Unión a una treintena de Estados y se pone en duda la eficacia de sus órganos de gobierno.

Sin embargo las políticas de desarrollo regional, que representan un tercio del presupuesto de la Unión Europea, son la vía para que las Regiones participen en la política comunitaria. Acertada parece aquella afirmación del exCanciller alemán, cuando dijo que el tiempo trabaja en contra del centralismo, por lo que es urgente encontrar un equilibrio entre el poder local, el estatal y el comunitario.

Esta situación es absolutamente nueva. Los políticos regionales de la Comunidad Europea se están delineando con cierta inquietud en este sentido y no es aventurado decir que en este nuevo marco supranacional la evolución de las cuestiones regionales nos reservarán muchas sorpresas.

En el Preámbulo del Proyecto del Tratado de la Unión Europea, las altas partes se confiesan “convencidas de la necesidad de permitir la participación de las colectividades locales y regionales en la construcción europea, según formulas apropiadas”. Muy puntualmente destaca el Discurso los condicionamientos políticos constitucionales impuestos por la particular estructura organizativa de la propia Comunidad y de los Estados miembros.

Galicia tiene una vieja y rancia tradición jurídica que afirma su peculiaridad y personalidad, y pide un tratamiento también peculiar en sus interrelaciones jurídicas europeas; y si es sabido que en todo Estado compuesto el proceso integrativo se basa en la primacía del Derecho emanado de los órganos centrales, compartimos la afirmación de MUÑOZ MACHADO (en su obra “Derecho Público de las Comunidades Autónomas) de que “el buen funcionamiento de la Unión y la aplicación uniforme de sus normas, no puede confiarse en exclusiva a la jurisdicción central y exige eficaces foros de cooperación administrativa”.

Pero todo está analizado minuciosamente por el nuevo Académico en su Discurso.

Nuestra ilustre Corporación recibe nueva luz con este trabajo que viene a enriquecer el acervo científico de nuestra Academia. Nuestro homenaje, pues, para él. Al traspasar hoy los umbrales de esta ilustre Corporación, le acogemos con alegría y esperanza, con esa sensación de gozo y bienestar que nos causa la llegada a puerto de un majestuoso velero, que entra a la caída de la tarde bolineando sobre el mar inacabable del Derecho.

Sea bienvenido.