

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD:
PRIMACIA Y LIMITES DEL DERECHO COMUNITARIO
EUROPEO. CASOS ITALIANO Y ESPAÑOL

GERARDO RUIZ-RICO RUIZ (*)
GEMMA BURKHARDT (**)

SUMARIO: I. ITALIA.-1.1. *Evolución de la Jurisprudencia constitucional italiana hacia el principio de primacía del derecho comunitario.*-1.2. *Reservas o contralímites a la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno de los Estados.*-I.3. *La ejecución de las Directivas comunitarias por las entidades regionales según la doctrina de la jurisprudencia constitucional.*-II. ESPAÑA.-II.1. *Evolución de la jurisprudencia constitucional española hacia el principio de primacía del Derecho Comunitario.*-II.2. *Reservas o contralímites a la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno de los Estados.*-II.3. *La ejecución de las Directivas comunitarias por las entidades regionales según la jurisprudencia constitucional.*-III. CONCLUSIONES.

(*) Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Jaén, 1994.

(**) Becaria de Investigación.

I. ITALIA

I.1. *Evolución de la Jurisprudencia constitucional italiana hacia el principio de primacía del derecho comunitario*

En el caso italiano, la relación entre derecho comunitario y derecho interno se enmarca en un contexto constitucional notablemente ambiguo, diseñado a partir del artículo 11 de la norma fundamental de aquel país. Los términos en que fue redactado este precepto no podían ser aplicables a una situación jurídica como la que lleva aparejada la pertenencia a la Comunidad Europea, si no era a través de un paulatino esfuerzo interpretativo de adaptación como el realizado hasta hoy por la Corte Constitucional (CC, en adelante). En concreto, el artículo en cuestión legitima en efecto, las posibles «limitaciones de soberanía» del Estado, aunque con una orientación –la defensa de la paz y la justicia entre las Naciones– que no parece apuntar precisamente hacia los fines característicos de una organización supranacional como el Mercado Común (denominación originaria) (1).

(1) T. MARTINES. *Diritto Costituzionale*. Guiffrè, Milano, 1990, pág. 110. Como reconoce el autor, el artículo 11 permite encontrar un fundamento constitucional a la derogación del sistema de fuentes interno establecido en la CI sin necesidad de llevar a cabo una reforma constitucional expresa, en

Pese a contar con un punto de referencia constitucional tan vago e impreciso, lo cierto es que la justicia constitucional italiana ha sabido acomodar el sistema de fuentes interno a la incorporación de la normativa comunitaria europea; es más, ha llegado a consagrar bajo reservas cada vez más reducidas el principio de supremacía del orden jurídico comunitario (2). En cualquier caso, es posible constatar una evolución en la jurisprudencia de la Corte al compás de las diversas etapas de la integración comunitaria.

En el intento por establecer una tesis de periodización, existe una resolución que crea una divisoria clara en la trayectoria seguida por la jurisdicción italiana en este tema: la *Sentencia 183/1973*. Con anterioridad a esta fecha la Corte había adoptado un criterio que podría calificarse de conservador, al basar la solución de los conflictos entre fuentes comunitaria y nacional en el principio de «sucesión» (*lex anterior/lex posterior*) (3). Buena muestra de esta tendencia se contiene en la *Sentencia de 24 de febrero de 1964*, en la que tras manifestar que el artículo 11 de la CI sirve para legitimar las limitaciones de la soberanía estatal a través de un Tratado Internacional, la Corte advierte que esta cesión «no comporta ninguna desviación de la regla vigente en orden a la eficacia en el derecho interno de las obligaciones asumidas por el Estado en las relaciones con otros Estados, al no haber conferido el artículo 11 a la ley ordinaria, que hace ejecutivo el Tratado, una eficacia superior a la propia de tal fuente del derecho».

virtud de que los Tratados suscritos por aquél para su incorporación a la Comunidad Europea entrarían en el grupo de normas internacionales con las cuales Italia consiente limitaciones a su propia soberanía.

(2) M. DARMON: «Jurisdictions constitutionnelles et droit communautaire. Réflexions sur la Jurisprudence constitutionnelle d'Italie, de République fédérale d'Allemagne et de France relative à l'insertion du droit communautaire dans l'ordonnancement juridique interne», en *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, 1988, pág. 222.

(3) Vid. F. SORRENTINO. «L'evoluzione della Giurisprudenza Costituzionale in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno», en la obra colectiva *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, pág. 157-158.

Desde este planteamiento inicial la justicia constitucional italiana intentaba salvar el sistema de fuentes interno, ofreciendo una cobertura jurídica básica en la que apoyar o permitir la transferencia de competencias estatales (4). Se aplicaba, por consiguiente, el «principio de la sucesión de las leyes en el tiempo» y, en consecuencia, resultaba imposible la solución a un hipotético conflicto entre norma comunitaria y una norma interna mediante la utilización del recurso o cuestión de constitucionalidad (*questione di legittimità*, art. 134, CI). La razón parecía obvia: la aplicación por la sentencia 14/1964 de un puro criterio cronológico para resolver la antinomia entre aquellos dos órdenes normativos implicaba de hecho la equiparación desde el punto de vista jerárquico entre ambas fuentes, sin que una de ellas actuara de parámetro de la validez de la otra. El efecto indirecto de esta postura jurisdiccional tampoco dejaba lugar a la duda: la posibilidad de que una ley nacional «posterior» pudiera prevalecer en su caso sobre la disposición de origen comunitario (5).

Como hemos indicado más arriba, la *Sentencia de 27 de diciembre de 1973 (Frontini e Pozzani)* inaugura una segunda tendencia en la jurisprudencia constitucional italiana, evidentemente mucho más acorde con la tesis que ya había sido defendida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad (TJCE) (6).

(4) A. CELOTTO. «La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte Costituzionale e spunti di teoria generale», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, pág. 4484. En opinión del autor, la referencia al artículo 11 como «norma permisiva» y necesaria para proporcionar fundamento constitucional a la operatividad del ordenamiento comunitario, aliena a la Corte con la tesis defendida mayoritariamente por la doctrina italiana (R. Monaco, F. Modugno, Pennacchini, Ferrari Bravo, V. Crisafulli, C. Lavagna, T. Martines).

(5) La superioridad del principio cronológico o de sucesión actuaría en contra del fundamento mismo de la creación de un sistema normativo, tal y como aprecia Zagrebelsky, entre otros autores (Demuro, Modugno), en *Manuale di Diritto Costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987, pág. 127.

(6) La respuesta de esta instancia judicial a la doctrina de la Corte constitucional italiana (Sentencia de 24 de febrero de 1964) no se dejó esperar. En

Pese al cambio de orientación, esencial sin duda, se mantiene aún la idea de que cualquier fundamento constitucional del poder normativo comunitario debe encontrar su base en el artículo 11 de la CI. Sólo a partir de esta disposición puede ser lícita la iniciativa del Estado italiano para obligarse respecto de una organización internacional, en condiciones de paridad con otros Estados, hasta el punto de renunciar a parte de su propia soberanía mediante la cesión a las instituciones supranacionales de facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales. En esta línea, la Corte va a sentar una doctrina de considerables dimensiones a raíz del reconocimiento de la aplicabilidad directa de las normas comunitarias, es decir, del presupuesto de que va a ser innecesaria una ley que «recepione» o adapte aquéllas al ordenamiento propio de cada país, como «una exigencia fundamental –observa el Alto Tribunal– de igualdad y seguridad jurídica».

Pero otra de las consecuencias principales que se extraen de la Sentencia 183/1973 se proyecta sobre la extensión y los límites del control de constitucionalidad. Al sostener el principio de la inconstitucionalidad del derecho interno contrario al ordenamiento comunitario, convertía a éste *de facto*, de manera indirecta, en medida o parámetro de constitucionalidad. Pero en sentido opuesto, tal proposición suponía –si bien con algunas condiciones, o más bien reservas– que la jurisdicción constitucional resultaba incompetente para fiscalizar los reglamentos y demás disposiciones comunitarias.

La solución defendida por la Corte en aquel fallo recibe posterior confirmación en la *Sentencia 232/1975, de 30 de octubre*.

la Sentencia de 25 de julio de aquel mismo año, y a propósito de una controversia sobre la nacionalización de la energía eléctrica, el TJCE sentó una premisa que pretendía evitar cualquier limitación nacional a la eficacia del derecho derivado de la Comunidad. Los términos del fallo son bien explícitos al respecto: «...la imposibilidad para los Estados de hacer prevalecer, contra un ordenamiento jurídico aceptado por ellos en condiciones de reciprocidad, una medida unilateral posterior, la cual por consiguiente no podrá ser oponible al ordenamiento comunitario».

Nuevamente aquí queda asegurado el principio de prevalencia del derecho comunitario y la naturaleza sustancialmente «constitucional» del conflicto que lo enfrenta con la disposición nacional. Pero no en todos los casos la antinomia entre reglamento comunitario y ley estatal tiene que ser resuelta mediante el criterio de la validez/invalidéz constitucional de la última. La sentencia considera que, en el supuesto de contradicción entre una disposición comunitaria y una norma interna previamente vigente, basta con aplicar el «principio cronológico», en el cual puede apoyarse la fuerza derogatoria de la normativa europea.

En cuanto al problema suscitado por la ley interna posterior que entra en colisión con el contenido de una norma comunitaria ya en vigor, la CC introduce algunos elementos aclarativos sobre el procedimiento de control que tienen que llevar a cabo los jueces ordinarios del Estado. En primer lugar, el órgano jurisdiccional no puede declarar la nulidad ni decidir la inaplicación de la ley interna cuando ésta contradice a la norma comunitaria. En lógica consecuencia con esta falta de competencia, debe reenviar la solución del conflicto a la Corte Constitucional a través de la correspondiente «*questione di legittimità costituzionale*» (art. 134 CI).

Este pronunciamiento venía en el fondo a desautorizar a los tribunales ordinarios, en beneficio de la justicia constitucional, a la hora de fiscalizar la adecuación de las disposiciones estatales al derecho comunitario. Contra esta postura, sin embargo, se alzaría muy pronto la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad, alabada con ocasión del conocido caso *Simmenthal* (106/1977). La postura en torno a la competencia del juez nacional para declarar inaplicables las leyes contrarias al ordenamiento comunitario quedaba fuera de toda duda para el Tribunal de Luxemburgo. Por idéntica razón, el órgano de la justicia ordinaria no debía esperar que otra jurisdicción –la constitucional– decidiera sobre la abrogación de la ley estatal en aplicación del principio de supremacía de la norma comuni-

taria (7). Lo que pretendía en realidad la Sentencia Simmenthal no era el aseguramiento de este principio, suficientemente garantizado ya por el juez constitucional italiano, sino su *eficacia inmediata* (art. 189 del Tratado CEE) en aquellos procedimientos judiciales en los que se sustanciaba una controversia con una legislación interna posterior (8). De esta forma podría evitarse cualquier «retraso» o límite a la aplicabilidad automática del derecho derivado, producido por la estructuración de un mecanismo de control que lo encorsetaba y hacía depender, en buena medida, de una traslación al orden jurisdiccional constitucional del Estado miembro.

La posición mantenida por la Corte se inscribe —a nuestro modo de ver— en la tesis de la naturaleza sustancialmente «constitucional» del conflicto entre norma comunitaria y ley estatal. De ahí que tenga explicación la actitud que se pone de manifiesto en la Sentencia de 30 de octubre de 1975 en contra de abandonar un espacio de fiscalización que considera propio del sistema de control de constitucionalidad del Estado. La ventaja principal e indudable de este sistema de control era impedir la formación de una jurisprudencia ordinaria demasiado heterogénea; sin embargo, el inconveniente no era otro que

(7) La posición del Tribunal de la Comunidad fue rotunda en aquel fallo al declarar que: «En base a la preeminencia del Derecho Comunitario... el juez nacional, encargado de aplicar, en el ámbito de su propia competencia, las disposiciones del Derecho Comunitario, tiene la obligación de garantizar la plena eficacia de tales normas, inaplicando cuando ocurra, por propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, sin tener que solicitar o esperar la previa eliminación en vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional.»

(8) Vid. M. DARMON, *cit.*, pág. 224. La resolución dictada por el Tribunal de Justicia y sus implicaciones en la doctrina mantenida hasta entonces por la Corte Constitucional italiana, ha sido analizada ampliamente en numerosos trabajos, entre los que destacaríamos: A. Barav, «Cour constitutionnelle italienne et Droit communautaire: le fantôme de Simmenthal», en *Révue Trimestrielle de Droit Européen*, 1985; A. Tizzano, «La Corte Costituzionale e il diritto comunitario: venti anni dopo...», en *Il foro italiano*, 1984, col. 2063; M. Berri, «Composizioni del contrasto tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità Europee», en *Giurisprudenza italiana*, 1984, pág. 1521.

condicionar la aplicabilidad inmediata de la normativa comunitaria, en potencial colisión con una disposición interna, a un pronunciamiento de la justicia constitucional.

Un cambio de orientación decisivo se producirá a través de la *Sentencia 170/1984, de 8 de junio* (9) (Sentencia Granital). El problema que se plantea en este caso incide nuevamente en la posible inconstitucionalidad de una norma nacional contraria a un reglamento comunitario anterior. Pues bien, la solución que arbitrará la Corte constitucional italiana reconoce la competencia del juez ordinario para inaplicar aquellas normas nacionales que vulneren el contenido de disposiciones comunitarias (10). Considera inadmisibles, además, el reenvío que pueda hacer el órgano judicial a la jurisdicción constitucional, por cuanto aquél está capacitado para resolver el litigio sin necesidad de pronunciamiento alguno sobre validez de la norma interna.

La postura de la Corte Costituzionale coincide en mayor medida ahora con la mantenida en resoluciones precedentes del Tribunal de Justicia de Luxemburgo: *Sentencias de 4 de abril de 1968, 13 de julio de 1972, 11 de diciembre de 1973 ó 9 de marzo de 1978* (11). Contrariamente a la interpretación de la

(9) En el paréntesis que se abre entre la Sentencia 232/1975 y esta última resolución de 1984, la postura de la Corte Constitucional italiana, influenciada entre otros factores por la reacción crítica de la judicatura de aquel país, se ve marcada por una cierta tendencia «abstencionista», que le conduce a evitar pronunciarse sobre las cuestiones presentadas en torno a esta problemática, alegando la falta de requisitos formales para ello (Sent. 176/177, de 26 de octubre de 1981).

(10) No obstante, la CC subraya que el efecto directo del ordenamiento comunitario debe circunscribirse a aquella normativa «completa e inmediatamente aplicable por el juez interno», esto es, sólo las disposiciones de las que emanan obligaciones y derechos concretos para Estados y particulares. Por tanto, el problema seguiría planteado respecto de la dudosa eficacia inmediata de las Directivas, en cuanto decisiones comunitarias que difícilmente generen de forma automática situaciones jurídicas tutelables judicialmente. Vid. R. LUZZATO. «La diretta applicabilità nel diritto comunitario», Milán, 1980.

(11) Más recientemente se reitera esta doctrina en la Sentencia de 19 de julio de 1990.

justicia constitucional italiana de otras etapas –que implicaba una suerte de «aplicabilidad diferida» de la norma comunitaria sometida a litigio– la sentencia 170/1984 se sitúa ahora en una orientación análoga a la doctrina de la jurisdicción comunitaria, para la que «el juez nacional, encargado de aplicar, en el ámbito de su propia competencia, las disposiciones de derecho comunitario, tiene la obligación de garantizar la plena eficacia de tales normas, inaplicando cuando ocurra, por propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, *sin tener que solicitar o esperar la previa eliminación en vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional*» (el subrayado es nuestro) (12).

Sin embargo, en la argumentación que propugna la Sentencia 170/1984 se observa también una matización nada irrelevante para la idea de supremacía absoluta de los reglamentos comunitarios. Se trata de un enfoque nuevo que parte de una relación derecho comunitario-derecho interno, basada no en un principio jerárquico, sino en un supuesto criterio de distribución de esferas competenciales entre ambos ordenamientos jurídicos. Encuentra fundamento de esta forma una concepción jurisprudencial que tiende a afirmar una especie de «territorialidad comunitaria» (13), estructurada sobre un principio dualis-

(12) Sentencia de 9 de marzo de 1978, del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en causa 106/1977.

(13) M. DARMON, *cit.*, pág. 225. El «principio de separación» de los ordenamientos nacional y comunitario se concibe, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional italiana, como un sistema que permite diferenciar dos esferas competenciales sobre las que actúa una reserva material para uno y otro derecho.

En la evolución que ha seguido la CC, se observa en este sentido un cambio desde la actitud defendida en las primeras sentencias, donde se sigue una orientación que podría calificarse de clásica o tradicional, en virtud de la cual las normas de origen internacional no ostentan una posición especial en el sistema de fuentes, hasta la línea que inaugura y se consolida a partir de la Sentencia 170/1984, mucho más marcada por los criterios «internacionalistas», que no hacen uso de parámetros hasta entonces aplicados por la jurisprudencia como el de la constitucionalidad o la abrogación, sino donde el

ta que defiende la autonomía material de los órdenes jurídicos nacional y europeo.

Precisamente esta construcción «autonomista» de la jurisprudencia constitucional italiana –corroborada después por las *Sentencias de 22 de febrero de 1985 y de 11 de julio de 1989*– va a servir de argumento para sostener la vigencia de la norma interna en el espacio material y temporal donde ésta se adecúa a

Derecho Comunitario se convierte en parámetro de la validez de la norma interna (F. Sorrentino, *cit.*, pág. 159).

En términos comparativos al criterio de la separación entre ordenamientos funciona de manera similar a la relación entre norma estatal y norma regional, pudiéndose hablar más bien de un «principio de jerarquía entre ordenamientos» (Predieri, *cit.*, pág. 112), en razón del cual las disposiciones comunitarias prevalecerán siempre sobre las estatales. La consecuencia principal de esta tesis consiste en la indiferencia del rango jerárquico de la norma en el sistema jurídico al que pertenece; esto es, la superioridad de la norma comunitaria es indiscutible incluso si frente a ella se opone una norma de naturaleza constitucional interna, siempre que la primera no haya regulado materias que escapan a su competencia material.

Sin embargo, esta doctrina se encuentra en clara contradicción con la tesis de la CC italiana sobre las reservas o contra-límites del derecho comunitario, basada en la intangibilidad de los principios fundamentales del ordenamiento constitucional y los derechos inviolables de la persona. Por éste motivo, existen por un lado excepciones puntuales a la prevalencia absoluta de las normas de Derecho Comunitario, mientras que, por otro, cabe al menos poner en duda cuál de los dos sistemas jurídicos tiene en realidad «la competencia sobre la competencia», esto es, la capacidad para fijar los ámbitos materiales sobre los que descansa la *supra* y la subordinación entre ambas fuentes (V. ONIDA. «Considerazioni sul tema», en *La Corte Costituzionale...*, *cit.*, pág. 172-173). El problema –irresuelto aún a nuestro juicio– es que a partir de una argumentación como la anterior, e independientemente del resultado que se le pueda dar (quién determina la competencia de otros ordenamientos), tampoco cabría hablar estrictamente de una construcción «dualística», ya que la dialéctica será reconducible a un punto o fuente superior de la que emana el principio de distribución de competencias.

Por el contrario, la interpretación que apoya al TJCE está construida sobre una base fundamentalmente «monista», desde la que se propone tanto la integración de los ordenamientos comunitario y nacional, como la superioridad jerárquica del primero sobre el segundo. Vid., «Rapporti tra diritto comunitario e diritto nazionale», en AA.VV. *Trent'anni di diritto comunitario*, 1984, pág. 113.

la disposición comunitaria; incluso a partir de este razonamiento cabe afirmar la posibilidad de que la norma interna recobre toda su eficacia cuando la norma supranacional dejara de ser aplicable por decisión de las instituciones supranacionales (14). Ciertamente en esta teoría se vislumbra una vez más el recelo tradicional del intérprete constitucional italiano por otorgar una supremacía incondicional al derecho comunitario. Así, pues, el efecto de «disapplicazione» de la norma interna contradictoria no comporta la invalidez automática de la misma o una restricción absoluta de su eficacia (podría aplicarse en su caso a las relaciones con terceros países fuera de la Unión Europea). La doctrina jurisprudencial no impone la obligación de derogarla; por consiguiente permanecerá en vigor hasta tanto se produce su modificación o sustitución mediante una nueva ley aprobada por el legislador nacional.

Esta actitud contrasta con la posición que se defiende desde la jurisdicción comunitaria, que rechaza de plano la ambigüedad e inseguridad jurídica que produce una solución como ésta. En opinión del TJCE, la mera inaplicación (o suspensión de la eficacia) de las normas contrarias al ordenamiento de la Comunidad Europea, sin que ello suponga la nulidad automática de aquéllas, representaría una verdadera transgresión de las obligaciones que derivan del Tratado, lo que al mismo tiempo crea una situación de incertidumbre jurídica sobre la posibilidad de invocar el derecho comunitario (*Sentencias del TJCE de 15 de octubre de 1986 y 24 de marzo de 1988*).

(14) A. PREDIERI, en «La Giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità Europea». En la obra colectiva *La Corte Costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., págs. 104-105. A propósito de las disposiciones nacionales que vulneran el contenido del derecho comunitario, el autor elabora una particular teoría que expone en los siguientes términos: «Las normas internas, constitucionales o no, no son derogadas ni sustituidas, sino que, en el interior de los ordenamientos de los Estados miembros, deben ser inaplicadas («disapplicare») por sus respectivos órganos. Siguen siendo válidas, no llegan a caducar, no son aplicables, son privadas de su fuerza; son «fonti disseccate». La eficacia de la norma interna es paralizada; vuelve a estar en rigor si desaparece la norma comunitaria».

La exigencia de eliminar del ordenamiento interno italiano todas las disposiciones que entren en colisión con el DC aparecerá regulada más tarde en la *Ley de 9 de mayo de 1989 (Legge La Pergola)*, sobre el procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias. El artículo primero de dicho texto normativo (apartado 1, letra b) impone al Estado el reconocimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia en cuanto a la incompatibilidad de normas legislativas y reglamentos nacionales con las disposiciones de los Tratados. Por otra parte, se asegura igualmente una periódica adaptación al ordenamiento comunitario, mediante disposiciones que vienen a derogar o modificar aquellas otras que entraban en colisión con la legislación europea (art. 3-1-a) (15).

El mecanismo de acomodación del derecho interno a la normativa comunitaria funciona mediante un proyecto de ley que anualmente el ministro para la política comunitaria presenta antes de cada 1 de marzo, tras haber comprobado la conformidad entre ambos ordenamientos (*relazione di conformità*). Por otro lado, el Gobierno debe presentar a las Cámaras cada seis meses una periódica relación sobre la realización y adaptación del derecho nacional al comunitario, a la vez que adquiere el compromiso de informar al Parlamento sobre la participación de Italia al proceso normativo de la Comunidad y las líneas de la política italiana en los trabajos preparatorios de los actos normativos comunitarios (art. 7 de la Ley). Como indica el propio La Pergola, se consigue de este modo resolver la continua falta de coordinación en el seno del Ejecutivo, nota característica hasta entonces de la actividad gubernativa en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias. En este proceso queda asegurada la participación tanto del Parlamento, como de las entidades regionales, en las dos fases –ascendente y descendente– de preparación y actuación, respectivamente, de las de-

(15) Vid., A. LA PERGOLA. «Il recepimento del diritto comunitario. Nuove prospettive del rapporto tra norme interne e norme comunitarie alla luce della legge 9 de marzo 1989, núm. 86», en *La Corte Costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., págs. 17-18.

cisiones comunitarias. En cuanto a la implicación de las Cámaras, la Ley permite por vez primera la verificación por el Parlamento de la conformidad del ordenamiento interno con las normas de derecho comunitario (art. 2), mientras articula además un mecanismo de control del legislativo –mediante delegaciones y autorizaciones– sobre la aplicación que hace el ejecutivo de las directivas y recomendaciones (art. 3-1-c).

Con una orientación similar, el artículo 4 de la Ley 86/1989 obliga al Gobierno a solicitar la autorización de las Cámaras para la actuación en vía reglamentaria de las directivas comunitarias, y prescribe el sometimiento al parecer de las Comisiones permanentes de la Cámara y del Senado del esquema del reglamento de actuación. Por último, se contempla una cierta «reserva legal» –aunque en el marco de una delegación posterior prevista en el artículo 3-c)– para las directivas que comportan la institución de nuevos órganos o estructuras administrativas o en el caso de que supongan nuevos gastos o disminución de ingresos (art. 4-6). En definitiva –como afirma V. Giuzzi–, frente a una etapa caracterizada por una escasa información parlamentaria, a partir de la Ley de 1989, «el Parlamento en cambio está ahora en condiciones de conseguir el cuadro constantemente actualizado de las directivas introducidas en el ordenamiento italiano y consiguientemente de ejercer su control sobre los eventuales incumplimientos por parte del Gobierno» (16).

En la evolución jurisprudencial que tiene lugar a partir de la Sentencia 170/1984 se observa una tendencia discontinua y oscilante que hace prácticamente imposible la confección de una orientación coherente y unitaria de su doctrina (17), a pe-

(16) En «La Legge La Pergola núm. 86/1989: una impostazione nuova del circuito decisionale e operativo Italia-Comunità», en *Rivista di Diritto Europeo*, 1990, núm. 1, pág. 9.

(17) A. RUGGERI. «Continuo e discontinuo nella Giurisprudenza, a partire dalla Sent. núm. 170 del 1984, in termini di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla «teoria» della separazione alla prassi

sar de que el modelo trazado por aquella resolución va a representar, sin embargo, un punto de referencia clave para posteriores pronunciamientos de la Corte que vienen a consolidar el proceso de «interiorización» normativa del derecho comunitario (*Sent.* 113/1985, 232/1989, 389/1989, 64/1990). De cualquier forma, sí parece cierto que, de manera paulatina, el principio de la separación o autonomía competencial de los dos ordenamientos —que, no obstante, se encuentran «coordinados», como afirma la Sentencia 170/1984— está siendo relativizado gracias a una concepción «intersistemática» que postula una mayor integración, basada en valores y derechos fundamentales que actúan de elementos de unificación entre ambas legislaciones.

1.2. *Reservas de contralímites a la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno de los Estados*

Este es uno de los aspectos centrales considerados especialmente en la *Sentencia* 232/1989, que abre a la CC el camino para definir las posibles «reservas» a la supremacía del Derecho Comunitario en el ámbito interno. La cuestión tampoco deja de tener consecuencias sobre el conocimiento que incumbe a la jurisdicción constitucional ante ciertas hipótesis en las cuales una norma comunitaria entra en contradicción con los derechos inalienables o los principios fundamentales del orden constitucional italiano. El pronunciamiento jurisprudencial en

dell'integrazioni intersistemica?», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, pág. 1582. Una valoración semejante se hace por A. Pedrieri, quien reconoce en la estructura de relaciones entre Derecho comunitario y ordenamiento interno italiano una coordinación compleja, «que ve momentos de supremacía comunitaria y momentos en los cuales la afirmación de una supremacía de las normas constitucionales de cada uno de los Estados, reivindica casi puntillosamente en los enunciados de las sentencias, como manifestación permanente de soberanía que se expresa en la autodeterminación de las áreas reservadas al Estado, o bien en la afirmación de la competencia sobre la competencia, se desvanece, en la realidad, en un diálogo tendencialmente paritario», *cit.*, pág. 103.

este punto es bastante claro: no sería posible, en un supuesto como éste, aceptar que la protección de los valores esenciales de la Constitución sea confiada a la jurisdicción del TJCE; al contrario, va a proponer la subsistencia de una especie de «reserva material» que opera, a su vez, como garantía de la competencia que conserva en todo caso la Corte para declarar la inconstitucionalidad de actos normativos comunitarios (18).

El fundamento constitucional de este límite a la eficacia directa y primaria del DC se encuentra en los artículos 2 y 3 del texto fundamental italiano (19). La base del control de constitucionalidad de la norma comunitaria contraria a los principios fundamentales o a los derechos inalienables del individuo se había expresado ya en la Sentencia Granital de 1984. Desde la primera perspectiva, se reconoce una «reserva jurisdiccional» para fiscalizar la adecuación del ordenamiento europeo al orden estructural y los principios que configuran la relación entre ciudadanos y poder público (20).

(18) El problema que se planteaba en la Sentencia 232/1989 hacía referencia a la compatibilidad con los principios fundamentales del sistema constitucional italiano de una interpretación extensiva que había hecho el TJCE (Sentencia de 27 de febrero de 1985), sobre la facultad reconocida a éste por el artículo 174 del Tratado, que permitía limitar los efectos retroactivos de la declaración de invalidez de un Reglamento. La Corte Costituzionale consideraba que esta exégesis de la Justicia comunitaria no salvaguardaba el derecho fundamental a la tutela judicial, y por lo mismo dejaba en manos de la jurisdicción constitucional italiana la competencia residual para conocer y declarar la nulidad de la ley de ejecución del Tratado de Roma. Vid., A. SAGGIO. «Rapports entre droit communautaire et droit constitutionnel italien», en *Rivista di Diritto Europeo*, abril-junio, núm. 2, 1991, págs. 330-331.

(19) El artículo 2 garantiza los «derechos inviolables del hombre», considerados en su faceta tanto individual, como en la colectiva o social, al integrarse en formaciones sociales. El artículo 3, enclavado igualmente dentro de los llamados «Principios fundamentales», reconoce a los ciudadanos el derecho a la igualdad ante la ley (art. 3-1.º) y la obligación de la República de remover los obstáculos que limitan de hecho esa igualdad en el ámbito social y económico (art. 3-2.º).

(20) Esta tesis fue a su vez propugnada en resoluciones precedentes, como la Frontini (1973) y la relativa a la Región de Emilia-Romagna (1984). La posición al respecto queda fijada sin ambigüedades en la primera de ellas,

Por otra parte, en cuanto a la potencial vulneración por el DC de un derecho constitucionalizado, la jurisprudencia constitucional italiana ha minimizado las posibilidades de conflicto. La Sentencia Frontini nítidamente afirma en este sentido que «parece difícil de representarse, incluso de manera abstracta, el caso donde un reglamento comunitario podría afectar relaciones civiles, éticas o sociales, económicas y políticas, mediante disposiciones contrarias a la Constitución». Sin diferencias sustanciales con esa orientación marcada anteriormente, la más reciente *Sentencia de 21 de abril de 1989 (caso Fragd)* adopta una postura semejante al recalcar la más que improbable contradicción de una disposición del Tratado, o cualquier otra norma interpretativa o aplicativa del mismo, con los derechos inalienables de la persona humana (21). Así pues, la importancia de este planteamiento radica en la concepción teórica que encierra, al establecer un límite al principio de «primacía» del orden jurídico comunitario, el cual puede quedar sometido a una hipotética verificación de constitucionalidad, aunque sea de forma realmente excepcional. El sistema, en efecto, contrasta con la solución adoptada por la justicia constitucional alemana, que reconoce la vía de la cuestión prejudicial como mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos fundamentales (22). En rea-

al declarar el Alto Tribunal que las limitaciones de la soberanía en virtud del artículo 11 «no pueden, sin embargo, comportar para los órganos de la CEE un inadmisibles poder de violar los principios fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional, o los derechos de la persona humana».

Sin embargo, no parece del todo pacífica la cuestión entre la doctrina italiana. Los argumentos que se oponen a la tesis anterior insisten, de una parte, en la irreversibilidad de la cesión de competencias y soberanía a la Comunidad, efectuada en virtud del artículo 11 de la CI, y en deducción, por otro lado, de que «si se debiera verificar la hipótesis de declarar inconstitucionales algunos actos normativos de la Comunidad Europea, la consecuencia sería políticamente la de salir de la misma Comunidad», en la medida en que el Tratado constitutivo de ésta resulta incompatible por consiguiente con la CI. Vid., G. Bosco. «Problemi posti dall'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno», en *«La Corte Costituzionale tra...»*, cit., págs. 30-31.

(21) Vid., S. NERI. «Le droit communautaire et la Cour constitutionnelle italienne», en *Rivista di Diritto Europeo*, 1989, núm. 1-2, págs. 91-92.

(22) Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 22 de octubre de 1986 (Caso Solange II). En ella se considera inadmisibles el enjuicia-

lidad, creemos que la visión del Tribunal Constitucional alemán sobre este tema se aproxima más a la línea que defiende el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, el cual se ha autoatribuido desde los años setenta la facultad para tutelar los derechos fundamentales que pertenecen a la órbita constitucional de los Estados miembros, sobre la base de un catálogo elaborado por ella misma a lo largo de su doctrina jurisprudencial. No obstante, todavía es razonable pensar en la supuesta vulneración de un derecho proclamado en la norma constitucional producida por una disposición normativa comunitaria. En tal caso quedaría abierta la cuestión de la existencia de una duplicidad o superposición de atribuciones entre las jurisdicciones constitucionales y comunitaria, lo que, a su vez, implicaría seguramente un serio obstáculo al principio elemental de la uniformidad en la aplicación de derecho comunitario, al permitir interpretaciones divergentes desde ambas instancias judiciales (23).

Por tanto, resulta meridianamente claro que la Corte ha construido en la Sentencia 232/1989 (Fragd) el perfil de una teoría sobre los límites y reservas a la primacía del ordenamiento comunitario. La novedad de esta resolución en relación

miento de constitucionalidad por supuesta vulneración de un derecho fundamental reconocido en la Ley Fundamental y, por lo mismo, la oportunidad del reenvío a través de la cuestión prejudicial, en la medida en que el Derecho Comunitario responde ya a las exigencias de protección de los derechos del ciudadano. No hay que esforzarse mucho para ver en esta actitud —que por cierto supone un cambio cualitativo con respecto a la Ordenanza Solange I, de 1974— una aceptación implícita de la nueva dimensión mucho más democrática que introduce en el sistema comunitario el Acta Unica Europea, aprobada ese mismo año (17 de febrero de 1986). No obstante, podría considerarse aún abierta la posibilidad de llevar a cabo una evaluación de constitucionalidad, siempre que existan dudas razonables sobre la validez de las disposiciones comunitarias en materia de derechos fundamentales, mediante los procedimientos previstos en el artículo 93 de la Constitución alemana. S. NERI, *cit.*, pág. 95. Este último criterio puede confirmarse, por lo demás, en la reciente jurisprudencia constitucional alemana a partir de 1989.

(23) Vid., I. BRAGUGLIA. «Corte de Giustizia, Corte Costituzionale e tutela dei diritti fondamentali», en *La Corte Costituzionale tra Diritto interno e Diritto Comunitario*, *cit.*, págs. 61-62.

a otros pronunciamientos que le preceden se basa en la introducción del «sindicato» o control de constitucionalidad no limitado en exclusiva al Tratado en sí, sino también ampliado a reglamentos y directivas, mediante el examen de la adecuación a los principios fundamentales de la Constitución de la Ley de autorización y ejecución del tratado de la CEE. En cuanto al carácter difuso o concentrado de dicho control, la Sentencia parece decantarse por el segundo, en la medida en que si la Corte se declara a favor de su propia competencia para examinar la conformidad con los principios constitucionales de la ley de ejecución, con relación a una disposición del Tratado (art. 177), ese mismo planteamiento sería válido para las otras normas que producen efectos directos (24).

En otro orden de consideraciones, no cabe considerar como absoluta la reserva sobre el canon de constitucionalidad; esto es, el ámbito material sobre el que aquélla recae no implica el monopolio para la emanación exclusiva de normas estatales sino, en todo caso, la adecuación a éstas de las disposiciones del DC. Tanto las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias, como las que conserva el Estado después de esa misma cesión, no impiden la aprobación de normas procedentes de ambas esferas, ni tampoco necesitan para ello una especial autorización por la parte que ostenta la titularidad de su ejercicio (25). La cuestión, no obstante, queda aún abierta en la medida en que la doctrina de la jurisprudencia constitucional italiana no ha llegado a delimitar con preci-

(24) G. GAJA. «La Sentenza della Corte Costituzionale núm. 232 del 1989 e i 'controlimiti' alle superiorità del diritto comunitario», en la *Corte costituzionale tra...*, *cit.*, pág. 83. En opinión del autor llama la atención el hecho de que esta sentencia no haya dado aún lugar a críticas o reacciones por parte de las instituciones europeas, y en especial del TJCE, con quien tradicionalmente se han producido fuertes divergencias de interpretación por parte de la Corte Constitucional italiana. El motivo de este «silencio» jurisprudencial puede que se encuentre en lo que —considera— cierto sentimiento de insatisfacción, que existe incluso en Bruselas por la manera en que se tutelan los derechos fundamentales por el Alto Tribunal europeo.

(25) A. PEDRIERI, *cit.*, págs. 106-107.

sión ese campo material que escapa a los principios que articulan de forma regular las relaciones entre el ordenamiento comunitario y el derecho interno.

Así, pues, la configuración de los límites a la superioridad del derecho comunitario no puede llevarse a cabo sobre la base del principio de competencia, o lo que es lo mismo, desde el punto de vista de las atribuciones que se han transferido a la Comunidad. La vis expansiva del ordenamiento comunitario, justificada en cierto modo por la indeterminación de los fines que marcan los Tratados constitutivos, avala la legitimidad de una regulación comunitaria que afecte a derechos inalienables, e inclusive la prevalencia de ésta sobre las leyes nacionales cuando se trate de una normativa más detallada y garantista. Tampoco sería concluyente al respecto adoptar como referencia para la delimitación de la reserva una perspectiva «formal», que excluyera del principio de primacía del ordenamiento comunitario al conjunto de preceptos que comprenden la Parte introductoria de la CI ('Principi fondamentali' arts. 1 a 12) y el capítulo dedicado a los derechos y deberes de los ciudadanos (arts. 13 a 54). En efecto, no todos los principios, derechos y libertades allí proclamados merecen actuar como contra-límite a la eficacia de las normas comunitarias y, desde este punto de vista además, cualquier controversia sobre los mismos tampoco debería quedar reservada necesariamente al enjuiciamiento por parte de la Corte constitucional.

Así, pues, sigue siendo insuficiente una explicación nominal o patronímica, incapaz por otro lado de responder a la pregunta de qué se entiende en realidad como «derechos inalienables». Queda fuera de toda duda que es imposible considerar en el ámbito de aquella reserva material el grupo de derechos situados en la órbita económica y social. No nos referimos con ello solamente a las libertades económicas tradicionales (libertad de empresa, libre competencia), sino de igual modo a aquellos derechos de titularidad difusa, tales como el derecho a la salud, medio ambiente y derechos de los consumidores. La única explicación más razonable a la construcción elaborada por

la jurisprudencia constitucional italiana acaso sea la de identificar con la expresión «derechos inalienables de la persona» los derechos y libertades metaestatales, indicativos de la dogmática iusnaturalista de que están impresos los textos fundamentales de la órbita occidental.

La eventualidad de un posible conflicto con este bloque normativo —que representa el resultado de un desarrollo constitucional característico de cada uno de los Estados miembros— no ha sido descartada, sin embargo, por las mismas instancias comunitarias. La prueba en cierto modo el razonamiento que sostiene una declaración como la efectuada de manera conjunta por el Parlamento, el Consejo y la Comisión de las Comunidades (de 5 de abril de 1977), donde se subraya la importancia de esa tradición constitucional y establece además la obligación de las instituciones europeas de respetar no sólo esos derechos antes mencionados, sino también todos los reconocidos por la Convención Europea para la protección de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales (26). No obstante la determinación que se contiene en la decisión de aquellas instituciones comunitarias, creemos observar en el TJCE una actitud cautelosa ante la necesidad de encontrar parámetros de constitucionalidad más seguros, que se consolidarían únicamente a partir de un catálogo de derechos de nivel europeo (27).

(26) Diario Oficial de las Comunidades Europeas, núm. C 103/1, de 27 de abril de 1977. Sobre el particular vid., P. PESCATORE, «La Cour de Justice des Communautés européennes et la Convention européenne des Droits de l'Homme», en *Protection Human Rights: The European Dimension*, Köln, 1988.

(27) Vid., G. RECCHIA. «Corte de Giustizia delle Comunità Europee e tutela nella Giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca. Verso un 'catalogo' europeo dei diritti fondamentali?», en *La Corte Costituzionale tra...*, cit., pág. 123 y sigs.

I.3. *La ejecución de las directivas comunitarias por las entidades regionales según la doctrina de la jurisprudencia constitucional*

La estructura territorial descentralizada del Estado italiano supone la atribución a las Regiones de un amplio espectro competencial en sectores comunes con la legislación comunitaria. De este modo, el problema de la integración de la normativa en el ámbito jurídico cobra un interés indiscutible, ya que buena parte de esta operación pasa a ser responsabilidad de entes de dotados de autonomía legislativa. La participación de estos últimos en el proceso de adaptación del ordenamiento de la Comunidad ha experimentado una considerable evolución hasta llegar a la Ley de 9 de marzo de 1989 (Legge La Pergola), con la que el legislador italiano pretende modificar una tradición marcada por el conflicto y la desconfianza a la hora de cumplir los compromisos europeos.

En una etapa inicial se concibe el papel de las Regiones en términos de simple delegación del poder central del Estado, cuya actuación se encuentra legitimada en supuestos de inercia o inactividad del Gobierno o el Parlamento nacionales. Se trata de una visión claramente «centralizadora» que tiene su fundamento constitucional en la interpretación extensiva de la competencia del Estado en «asuntos exteriores». En consonancia con esta perspectiva la Corte Constitucional dictó la *Sentencia de 24 de julio de 1972*, en la que se otorgaba un poder meramente «sustitutivo» a las entidades regionales para ejecutar las disposiciones del DC ante el supuesto de pasividad del Estado (28).

Pero la ausencia de un mecanismo específico para ejercitar esta función sustitutoria, junto a las críticas recibidas por aquella resolución —que parece desconocer la incidencia po-

(28) Vid., P. MENGOZZI. «Nuovo ruolo per le Regioni nel processo d'integrazione europea in vista del 1993», en *Rivista di Diritto Europeo*, 1990, num. 1, pág. 35.

tencial sobre el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución— abren un segundo período caracterizado por la concesión a las Regiones de un mayor nivel de responsabilidades en esta materia, en el que la regulación más emblemática se localiza en el Decreto 616/1977, de 24 de julio. Este venía a reconocer facultades a los entes territoriales para la adaptación de las directivas comunitarias, aunque bajo la condición de respetar los «principios generales» fijados por la legislación del Estado. Inversamente al criterio dominante en la etapa anterior, era el Estado ahora el que podía ejercitar un poder sustitutivo si las Regiones no hacían uso de aquella competencia legislativa, o bien si se producía un incumplimiento por parte de éstas de las obligaciones derivadas del ordenamiento comunitario.

Como planteamiento de transición hacia una concepción nueva del problema, la *Sentencia de 26 de julio de 1979*, pese a rechazar la cuestión de fondo de aquella impugnación —el recurso planteado por las Regiones contra el Decreto 616/1977— aporta no obstante una interpretación constitucional que será acogida más tarde por la Legge La Pergola (86/1989), favorable a la impronta de equilibrio y cooperación institucional que debe presidir —a juicio del Alto Tribunal— el procedimiento de integración por el Estado y los entes regionales de las disposiciones de la Comunidad Europea (29).

Desde una línea de argumentación bien diferente, la Corte ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas cuestiones que afectan a la configuración del Estado regional. Así, por ejemplo, la *Sentencia 399/1987* hace alguna consideración, seguramente más cercana a la problemática planteada ante la jurisprudencia

(29) En palabras de la Corte Costituzionale, «Es una exigencia de nuestro sistema constitucional que la actuación en vía legislativa no prescinda de la observación de los fundamentales principios de autonomía y descentralización; pero esta exigencia está plenamente satisfecha por el criterio previsto por la norma impugnada, que establece que «las competencias normativas necesarias en este caso sean repartidas entre Estado y regiones».

constitucional española, respecto de las repercusiones que tiene el Derecho comunitario sobre la división competencial entre Estado y Regiones (30), en el sentido de producir una verdadera modificación o «derogación» de lo establecido por la norma constitucional en este punto: «Los órganos de la Comunidad Europea –afirma la sentencia– no tienen que observar puntualmente la disciplina nacional y, en particular, la repartición de competencias prevista por la norma de nivel constitucional, pero pueden emanar en el ámbito del ordenamiento comunitario, disposiciones de diverso contenido, las cuales, sin embargo, deben respetar los principios fundamentales de nuestro sistema constitucional, así como los derechos inalienables de la persona humana».

Algunos pronunciamientos más recientes de la Corte, en *Sentencias de 1 de julio y 25 de noviembre de 1992*, vienen a confirmar nuevamente la incidencia directa de las normas comunitarias sobre las reglas constitucionales de ese reparto de atribuciones entre Estado y entidades territoriales (31). Ahora bien, aunque el legislador comunitario no tenga la obligación de atender a la estructura centralizada o descentralizada políticamente de cualquiera de los Estados miembros, en nuestra opinión esto no quiere decir que éstos puedan servirse del ordenamiento de las instituciones europeas para operar una suerte de centralización indirecta. Obviamente la estructura territorial interna no es, ni puede ser por lo demás, un dato a tener en cuenta para un derecho como el comunitario que nace con vo-

(30) Vid., al respecto, F. SORRENTINO, «Conflitti tra Stato e Regioni a cospetto delle norme comunitarie», en *Quaderni Regionali*, 1989, pág. 78.

(31) En la Sentencia de 1 de julio de 1992 (núm. 306), la Corte afirma explícitamente que las competencias de las Regiones de Estatuto especial ceden «frente a la actuación de directivas comunitarias correlativa al respecto de las obligaciones internacionales que derivan de los Tratados institutivos de la CEE y por consiguiente en relación a las disposiciones de la Ley estatal directamente «attuativa» de la normativa comunitaria, en la medida en que aquéllas se presentan como necesarias a la persecución de la finalidad de actuación», en *Rivista Giuridica Edilizia*, 1992, I, pág. 800.

cación de generalidad y uniformidad. Pero de ahí a que esa homogeneidad perseguida sea la causa que justifique una invasión competencial de las instancias normativas estatales, basándose en el argumento de una derogación implícita de las normas que delimitan el principio de autonomía regional, hay una distancia que en ningún modo puede ser aceptable desde el punto de vista constitucional.

Por consiguiente, la potencial repercusión que vaya a tener la integración del sistema jurídico comunitario en la autonomía regional italiana tiene que examinarse desde el prisma inexcusable de la Legge 86/1989, en la cual se dedican algunos preceptos a la fijación de las condiciones para la realización desde la esfera territorial de los objetivos que se marcan en el ordenamiento comunitario, y en especial en las directivas. El artículo 9 de la mencionada ley contempla un régimen jurídico diverso, según se trate de Regiones con autonomía especial u ordinaria, y en atención asimismo a las competencias –exclusivas o concurrentes– que queden afectadas por la normativa comunitaria (32). En cualquier caso, creemos que de esta regulación se pueden extraer algunas conclusiones que permiten modular, o si se quiere «reinterpretar» el sentido de la doctrina ya consolidada por la jurisdicción constitucional. En primer lugar, el legislador ha pretendido ante todo garantizar el principio de supremacía del derecho comunitario en su aplicación por las entidades y órganos de naturaleza local (Regiones y Provincias autónomas). En segundo término, la adopción de los instrumentos normativos necesarios para la reali-

(32) Según el artículo 9 de la Ley 86/1989, las Regiones con autonomía especial tienen reconocida la facultad para dar actuación a las directivas europeas en materias de su exclusiva competencia de forma automática, esto es, sin que sea necesario esperar la promulgación de la ley anual comunitaria del Estado (art. 2). En cuanto a las Regiones con Estatuto ordinario, o en el caso igualmente de Regiones con autonomía especial, pero siempre en materias de competencia compartida con el Estado, la Ley condiciona la adopción por las entidades territoriales de cualquier norma en cumplimiento de los fines de la directiva comunitaria hasta tanto se haya promulgado la Ley estatal comunitaria (o se haya aprobado una Ley específica para ejecutarla).

zación de esta finalidad no se deja exclusivamente en manos del circuito institucional central; muy al contrario, se persigue lograr un equilibrio de responsabilidades (Estado-Regiones) sobre la base de principios de alcance general, configurados bien en las disposiciones comunitarias (que se equiparan —como hemos visto supra— a las normas constitucionales), bien en la propia regulación constitucional (33).

Bastante significativa de la posición que adopta la CC en cuanto al problema de la aplicación de las directivas por los entes regionales es la *Sentencia 389/de 4 de julio de 1989*. La cuestión que allí se planteaba hacía referencia a un conflicto de atribuciones por la emisión del Decreto aprobado por el Gobierno de 28 de octubre de 1988 (Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle Province autonome per l'accesso

(33) Según el artículo 9-3.º de la Ley 86/1989, y en materias concurrentes, las leyes regionales ya en vigor, como las que posteriormente se puedan aprobar, tienen un límite material infranqueable. Se trata de aquellas «disposiciones de principios» de las directivas comunitarias que la Ley comunitaria señala como inderogables para aquella esfera legislativa territorial. Sin embargo, según reza el inciso final de ese mismo apartado, las Regiones de Estatuto especial, y respecto a competencias exclusivas, se adecúan a la Ley del Estado «en los límites de la Constitución y de sus respectivos Estatutos».

Para F. CUOCOLO, del texto de la Ley no cabe inferir duda alguna sobre la prevalencia de las directivas de principio sobre la legislación regional concurrente. La referencia a estos «principios» (de las directivas) puede ser interpretada en el mismo sentido y alcance que la expresión «principios fundamentales» (de las Leyes del Estado) del artículo 117 de la CI, con lo que en ambos casos se juega con auténticos parámetros de delimitación competencial. Vid., «Legge comunitaria e competenze amministrative delle Regioni e delle Province autonome», en *La Corte Costituzionale tra... cit.*, pág. 52.

Algo más ambigua resulta la remisión a los límites constitucionales y estatutarios, que afecta a la relación directiva-norma regional, cuando ésta ha sido dictada por una Región con autonomía especial en ejercicio de una competencia exclusiva. De todas formas, pensamos que esta fórmula no encierra un mayor margen de discrecionalidad dispositiva de aquélla a la hora de adecuar su propia normativa a la Ley comunitaria del Estado, y por tanto a la directiva europea. Difícilmente éste podría poner en peligro el cumplimiento de los objetivos impuestos por la norma comunitaria si en los respectivos Estatutos especiales se indica claramente la sujeción de las normas regionales a las obligaciones internacionales del Estado.

all'edilizia residenziale pubblica e al relativo credito dei cittadini comunitari esercenti attività di lavoro autonomo). El recurso, interpuesto por la Provincia autónoma de Bolzano, impugnaba la posible invasión de competencias regionales en materia de obras públicas subvencionadas, a través de una directiva que, en su opinión, no era directamente eficaz en el ámbito interno. Por el contrario, la solución dada por la jurisprudencia constitucional no ofrece dudas sobre el carácter inmediatamente vinculante de este tipo de normas de derecho comunitario, al igual que su proyección a todos los ámbitos institucionales del Estado. Se señala igualmente que el Decreto recurrido desempeñaba sólo una función «notiziale», limitándose a «recordar a las Regiones y a las Provincias autónomas, además de los otros órganos del Estado... la existencia de una obligación comunitaria, por sí misma ya directamente observable y prevalente sobre las leyes estatales o regionales, contenida en el referido Decreto» (34).

Con esta orientación, la CC ha abordado recientemente el problema de la aplicabilidad inmediata de las directivas comunitarias, adoptando una interpretación en línea con la contenida en las sentencias del TJCE. La posición de la jurisprudencia constitucional italiana, especialmente propugnada en este punto por la *Sentencia 168/1991* (35), acepta la tesis defendida desde hacía tiempo por la jurisdicción comunitaria de la invocabilidad judicial de la directiva contra su posible incumplimiento por parte del Estado miembro. Uno de los perfiles tratados en esta resolución hace hincapié en la necesidad del órgano judicial «a quo» de inaplicar cualquier disposición del ordenamiento interno que entre en colisión con esta categoría normativa. Se trata, pues, de un primer reconocimiento

(34) Vid., P. MENGOZZI, *cit.*, 35. La interesante deducción que hace el autor de esta doctrina de la CC es que, según ella, no sería necesario esperar a la aprobación de la Ley anual comunitaria, prevista en la Legge La Pergola, para hacer efectivas las obligaciones que emanan de cualquier directiva. En el mismo sentido se pronuncia S. BARTOLE. «Direttive suscettibili di immediata applicazione e attribuzioni degli organi dello Stato», en *La Corte Costituzionale tra...*, *cit.*, pág. 65.

expreso, y no sólo «orbiter dictum», de la prevalencia de la directiva «self-executing» (36).

II. ESPAÑA

II.1. *Evolución de la jurisprudencia constitucional española hacia el principio de primacía del Derecho Comunitario* (37)

La adhesión a las Comunidades Europeas (en adelante CCEE) y la consiguiente recepción del Derecho Comunitario europeo constituye, en una perspectiva dinámica, un fenómeno de importante impacto sobre el sistema de fuentes interno cuyos perfiles han debido acomodarse, en un esfuerzo de adaptación, a las exigencias de un ordenamiento que no es propiamente un Derecho Internacional, dotado de rasgos y principios propios, y cuya singularidad se manifiesta, señaladamente, en su relación con el Derecho interno de los Estados miembros. A diferencia de Italia, la Constitución española de 1978 diseñó una cláusula específica para la integración europea –si bien debe destacarse que las consecuencias que el fenómeno de la integración iba a traer sobre el sistema de fuentes no eran en aquellos momentos del todo previsibles–, estableciendo en el artículo 93:

(35) Un pronunciamiento prácticamente idéntico sentido se hacía ya en la *Sentencia 64/1990*.

(36) Vid., P. F. LOLITO. «Corte Costituzionale e direttive self-executing», en *Quaderni Costituzionale*, diciembre 1991, núm. 3, pág. 614. También se puede hablar de «direttive particolaregiate», es decir, aquellas que regulan detalladamente una disciplina o materia y no dejan al Estado ningún margen de discrecionalidad en cuanto al contenido de la norma interna de actuación. Vid., L. DANIELLE. «Spunti in tema di attuazione delle direttive comunitarie da parte degli Stati», en *La Corte Costituzionale...*, cit., pág. 72.

(37) Estando en preparación este artículo ha sido publicada la «Crónica sobre la aplicación judicial del Derecho Comunitario en España (1991 y 1992)», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, por los profesores D. Liñan Nogueras y M. López Escudero.

«Mediante Ley Orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. 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.»

En este marco constitucional, la articulación de las relaciones entre el Derecho Comunitario y la ley nacional, y en particular con nuestra *norma normarum*, continúa siendo objeto de reflexión –no exenta de cierta polémica– por parte de los distintos sectores jurídicos; cuestión a la que no ha sido ajeno el Tribunal Constitucional español (en adelante TC) y de la que pretendemos dar cuenta en estas líneas (38).

En principio, el artículo 93 CE ofrece la necesaria cobertura constitucional al proceso de adhesión comunitaria y supone la asunción de los principales compromisos jurídicos que comporta la condición de miembro de las CCEE: atribución de competencias a las Comunidades, incorporación del acervo comunitario, primacía del Derecho Comunitario y efecto directo de sus disposiciones de tal naturaleza, con la previsión de las oportunas garantías de cumplimiento. Sin embargo, esta base constitucional resulta escasa para resolver en toda su dimensión y complejidad los problemas que pueda plantear la relación en-

(38) La presencia en el sistema jurídico de un Estado miembro de un TC, como intérprete supremo y garante de la Constitución, es un elemento que caracteriza la concreta articulación de las relaciones entre el Derecho Comunitario y Derecho interno, confiriendo una especial tensión potencial al conflicto entre las normas de ambos ordenamientos jurídicos; máxime habida cuenta que su posición en el esquema jurisprudencial no permite considerarlos, al menos en principio, como órganos de aplicación del Derecho comunitario. Vid., G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Tribunales Constitucionales y Derecho Comunitario», en la obra *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Prof. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pág. 1177.

tre ambos órdenes normativos y para asegurar una aplicación regular y fluida del Derecho Comunitario en España (39).

En la importante Sentencia 28/1991, de 14 de febrero (40), el TC inaugura una inalterada línea jurisprudencial en la que asume los caracteres y principios básicos del Derecho Comunitario (41), dentro de un esquema de separación de ordenamientos. Pero el problema que se le planteaba no era tanto el de establecer cómo se articula en nuestro ordenamiento jurídico el principio de primacía del DC, cuanto el de determinar si una norma interna con rango de ley –en este caso, con rango de Ley Orgánica– que fuera contraria al Derecho Comunitario debía considerarse por ello inconstitucional, de forma que el Tribunal hubiera de afirmar su competencia para expulsarla del ordenamiento (42).

(39) J. JUSTE RUIZ, «La aplicación del Derecho Comunitario Europeo y la Constitución española de 1978», en E. Alvarez Conde (coord.). *Diez años de régimen constitucional*, Madrid, 1989, pág. 281.

(40) BOE de 15 de marzo de 1991. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad 852/1987 interpuesto por el Parlamento Vasco contra los artículos 211.2.d) y 214 la LO 1/1987, dictada al objeto de completar la normativa electoral a fin de adaptarla a las exigencias derivadas de la elección en España de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal. Sólo se plantean cuestiones afectantes al Derecho Comunitario en relación con el primero de los preceptos mencionados, estimándose que, al contradecir el artículo 5 del Acta Electoral Europea –precepto de Derecho originario concerniente a la elección de los representantes de la asamblea europea–, violaba también los artículos 93, 96, 1 y 9.1 CE.

(41) Así cuando señala que «a partir de la fecha de su adhesión, el Reino de España se halla vinculado al Derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado, el cual –por decirlo con palabras del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas– constituye un ordenamiento jurídico propio, integrado en el mismo sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales (Sentencia Costa/ENEL, de 15 de julio de 1964)». En otro pasaje de la sentencia acude de nuevo a la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, en concreto al ya famoso asunto *Simmenthal* de 9 de marzo de 1978, para afirmar la primacía del Derecho europeo y la competencia de los órganos judiciales ordinarios para asegurar directamente la efectividad de este Derecho.

(42) El problema de la relevancia constitucional de este tipo de conflictos había sido ya abordado por otras jurisdicciones constitucionales euro-

La solución al respecto, similar a la adoptada por otros Tribunales Constitucionales, consiste en el reconocimiento de la competencia jurisdiccional de los jueces y tribunales ordinarios para pronunciarse sobre esta suerte de conflictos, quedando facultados para inaplicar la ley interna posterior incompatible con la legislación comunitaria, asegurando la aplicación inmediata, directiva y uniforme del ordenamiento europeo (43). En su caso, éstos deberán plantear la cuestión prejudicial ante el TJCE (44) y no una cuestión de inconstitucionalidad ante el TC, pues son los órganos judiciales ordinarios los llamados a asegurar directamente la efectividad del Derecho europeo, de conformidad con el principio de primacía de éste (FJ 6). En definitiva esta tesis supone la recepción del DC como conjunto normativo integrado con sus propios mecanismos de control y garantía –tanto judiciales como políticos– *«entre los cuales no se*

peas. Un comentario a las soluciones italiana y alemana en A. SÁNCHEZ LEGIDO, «Relaciones entre Derecho Comunitario y Derecho interno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, págs. 177-178 y nota. Una mención a estas soluciones en P. PÉREZ TREMPES, «Justicia comunitaria, justicia constitucional y tribunales ordinarios frente al Derecho Comunitario (Comentario a la sentencia de la Corte Costituzionale italiana núm. 170/1984, de 8 de junio)». *REDC*, núm. 13, enero-abril 1985.

(43) El FJ 6 afirma: *«serán entonces los órganos judiciales quienes, en los procesos correspondientes, hayan de pronunciarse sobre la repetida contradicción como paso previo a la aplicación o inaplicación de la disposición interna cuestionada»*. El profesor RODRÍGUEZ IGLESIAS (*cit.*, pág. 1191) entiende que este apartado de la sentencia se limita a poner de relieve que la inaplicación de la ley interna es consecuencia de su incompatibilidad con el Derecho Comunitario, que necesita ser previamente constatada; no en el sentido de que supone la exigencia de un pronunciamiento judicial interno como requisito previo a la inaplicación de la norma comunitaria, defendido por A. MANGAS en «La Constitución y la Ley ante el Derecho Comunitario», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. II, 1991, pág. 600 y sigs.

(44) En este punto sigue la doctrina del caso *Simmenthal*, que mantenía el principio de que el juez nacional ha de inaplicar la ley estatal posterior sin necesidad de *«pedir o atender la remoción previa por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional»*, y posteriormente reiterada en la sentencia de 11 de julio de 1989, relativa al caso *Ford España, S.A.* Vid. E. ALVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid, 1992, pág. 180.

cuenta este Tribunal Constitucional» (FJ 7), y dotado de su propio parámetro de enjuiciamiento.

De esta manera, y en términos generales, el Tribunal niega su competencia para entender de las eventuales contradicciones entre normas internas y normas comunitarias dada la falta de relevancia constitucional de tales conflictos (45) –dejando a salvo la colisión entre Constitución y Tratados, únicas normas externas que pueden ser confrontadas con el artículo 93 CE en un juicio de constitucionalidad, *«por el hecho de ser dicha norma suprema la fuente de validez formal de los mismos»*–; y, por ende, para declarar inconstitucionales las leyes internas que violen el Derecho Comunitario. Por tanto, la contradicción entre Derecho comunitario y Derecho nacional constituye un problema de legalidad ordinaria y de relación entre ordenamientos, no un problema de constitucionalidad.

La construcción jurisprudencial comienza con la afirmación de que el artículo 93 CE constituye el *«fundamento último»* de la vinculación de los poderes públicos españoles al Derecho Comunitario; vinculación de la que, sin embargo, no cabe deducir *«que por mor del artículo 93 CE se haya dotado a las normas del Derecho Comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales»*. El TC, considerando que el inciso primero de este artículo tiene carácter orgánico-procedimental, y no material, entiende que su virtualidad consiste únicamente en posibilitar y regular el procedimiento para la adhesión de España a las CCEE, pero sin que el mismo implique la atribución de rango o valor constitucional a las normas de DC (46). El artículo 93 CE no puede considerarse como una norma de incorporación con valor

(45) En esta línea apuntan las reflexiones de P. PÉREZ TREMPs en 1985, cit. pág. 177.

(46) En este mismo sentido el abogado del Estado había afirmado que *el artículo 93 es una norma de y sobre procedimiento, no una regla de fondo. No puede ser interpretado como una norma de recepción 'in toto' del Derecho Comunitario, originario y derivado, que atribuya a éste fuerza y valor jurídico-constitucionales, colocándolo así bajo la garantía del Tribunal.*

constitucional de todo el DC y, por consiguiente, no necesariamente quedará conculcado por las eventuales infracciones de este Derecho por normas internas posteriores (47). El precepto carece, por tanto, de virtualidad para determinar la inconstitucionalidad de una ley interna posterior contraria al Derecho Comunitario y no puede actuar como parámetro de constitucionalidad de tales normas.

Tampoco el artículo 96.1 CE permite entender que las normas de Derecho europeo, originario o derivado, integren el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español (FJ 5) (48). Como argumentaba el abogado del Estado, la primacía que el artículo 96.1 CE atribuye a los Tratados Internacionales frente a la legislación interna (49) se resuelve, en definitiva, en una cuestión de prelación en la aplicación de normas, y no en una cuestión de invalidez y menos aún de inconstitucionalidad de la norma interna. Se reconduce así a un juicio de legalidad ordinaria y un problema de selección del Derecho aplicable la confrontación entre las normas de estos dos ordenamientos (en el presente caso una ley interna y un Tratado) –separados si bien coexistentes–. Para el TC (FJ 5) *«la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria»* (50). Estas afirmaciones reflejan la con-

(47) FJ 4, donde asimismo señala no puede afirmarse que *dicha norma constitucional resulte afectada por la eventual disconformidad en que pueda incurrir la legislación –estatal o autonómica– respecto del ordenamiento comunitario, cuestión ésta que escapa al objeto y contenido de esa norma.*

(48) Con esta afirmación el Tribunal Constitucional ubica las normas constitucionales en una posición ajena al bloque de la constitucionalidad.

(49) STC 11/1985 (FJ 4) y ATC 740/1984.

(50) El empleo del calificativo «infraconstitucional» ha sido fuertemente contestado por diversos autores. A. SÁNCHEZ LEGIDO (*cit. pág. 184*) afirma que una interpretación literal de la terminología empleada por el TC sería contraria a la doctrina del Tribunal de Luxemburgo sobre inoponibilidad frente a las normas comunitarias de las normas internas, cualquiera que fuese su naturaleza (asuntos 6/1964, Costa-ENEL; 93/1971, Leonés; 48/1971, Comisión

cepción que el TC español mantiene sobre el esquema de relación entre ambos ordenamientos, articulado sobre un principio de separación y autonomía recíproca, del que es consecuencia que las normas europeas no produzcan efectos sobre la vigencia de las normas internas incompatibles (derogación) sino sobre su eficacia en el conflicto (inaplicación); y que al mismo tiempo impide considerar tales normas internas incompatibles con el DC inconstitucionales por extralimitación competencial de las autoridades nacionales (art. 93 CE) (51).

Esta doctrina, que niega el Derecho Comunitario la calidad de parámetro de constitucionalidad del Derecho interno, ya venía apuntada en la Sentencia 132/1989, de 18 de julio, en la que el Tribunal dejaba entrever que su competencia no era garantizar la primacía del Derecho europeo, sino solamente de la Constitución cuando mantenía que *el artículo 7 del Tratado de*

v. Italia...). Asimismo, vid. A. MANGAS MARTÍN, «La Constitución y la Ley...», *cit.* págs. 618-619 y G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, *cit.*, pág. 1195. Y ya ha sido justificado por el TC en la Sentencia núm. 180 de 1993 (FJ 7).

(51) Esta tesis adolece, sin embargo, de una peligrosa disfunción de la que ha dado oportuna cuenta el TJCE, pues llevada a sus últimas consecuencias admite la presencia en el ordenamiento interno de normas radicalmente opuestas al Derecho europeo o la producción de actos jurídicos por parte de los poderes públicos que se opongan a aquel ordenamiento, en contra de las exigencias elementales del principio de seguridad jurídica. Sin merma, desde luego, de la intervención que a los órganos comunitarios pueda corresponder al respecto (arts. 169 y 170 TCEE). El TJCE ya había declarado en 1974 (Sentencia Code Maritime, de 4 de abril) que el mero mantenimiento en vigor de una norma nacional contraria a la norma comunitaria directamente aplicable, incluso aplicándose siempre ésta, engendra una situación de hecho ambigua, dejando a la persona afectada en un estado de incertidumbre en cuanto a las posibilidades que tiene de acogerse al Derecho Comunitario. El mero mantenimiento en vigor es en sí mismo una infracción del artículo 5 TCEE, pues crearía siempre un equívoco entre los justiciables y podría obligarles a iniciar procesos judiciales. En la posterior Sentencia de 15 de diciembre de 1985 (asunto Comisión c. Italia, 168/1985) ha afirmado que la primacía y el efecto directo del DC no dispensa a los Estados miembros de la obligación de eliminar aquéllas definitivamente mediante normas internas de carácter obligatorio del mismo valor jurídico que las que deben ser modificadas. Se facilitarían así la aplicación efectiva y se reforzaría la primacía del DC. Vid. A. MANGAS, *cit.*, pág. 611.

Roma «no puede ser utilizado como parámetro directo de constitucionalidad» (FJ 12). Posición que es coherente tanto con los principios comunitarios (asunto Simmenthal) como con la propia doctrina constitucional sobre conflictos entre normas internas y Tratados Internacionales (52). Incluso si se pretende fundamentar la inconstitucionalidad de una ley interna (de ejecución comunitaria) por oposición a un derecho fundamental consagrado en textos comunitarios, el Derecho europeo no adquiere la condición de parámetro –al menos directo– de constitucionalidad, pues *«tal medida seguiría estando integrada por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad, si bien interpretado, en cuanto a los perfiles exactos de su contenido, de conformidad con el Tratado o Acuerdo Internacional»* al que remite el artículo 10.2 CE (53).

La solución de nuestro TC se aleja de un planteamiento extendido en la doctrina que, entendiendo de un modo parcialmente distinto el artículo 93 CE, afirma la solución contraria, esto es, la inconstitucionalidad de las normas internas posteriores que se opongan al Derecho Comunitario (54); pues sien-

(52) STC 49/1988, de 22 de marzo, mencionada en la STC 28/1991.

(53) STC 28/1991, FJ 5. Este es justamente el problema que se plantea en la STC 132/1989, en la que se pretendía fundamentar la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 23/1986, de Bases de Cámaras Agrarias por oposición a un derecho fundamental: el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, consagrado en el artículo 7 del Tratado de Roma. El recurso al Derecho Comunitario se opera en este caso por la vía indirecta del artículo 10.2 CE con la finalidad de despejar cualquier duda sobre la adecuación de la norma impugnada, no al texto comunitario, sino al principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 del Texto Fundamental; si bien el Tribunal apoya su conclusión de inexistencia de discriminación en la interpretación que del artículo 7 TCEE efectúa el TJCE, citando textualmente la doctrina de la Sentencia 22/1880, de 20 de octubre (asunto Boussac). ¿Cabe deducir que este recurso interpretativo supone la utilización del DC como parámetro indirecto de constitucionalidad?

(54) Como destaca A. SÁNCHEZ LEGIDO (*cit. pág. 181*) el problema de estas posturas era el de salvar la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y reconocer la facultad de los jueces ordinarios para dejar éstas inaplicadas, sin necesidad de esperar

do éste un precepto que autoriza la transferencia plena del ejercicio de competencias constitucionales a las instituciones comunitarias, los poderes públicos nacionales quedan vinculados por tal atribución (art. 9.1 CE), e impedidos de legislar o, en general, actuar en contra de las obligaciones internacionalmente asumidas por el Estado. La inconstitucionalidad deriva, de acuerdo con esta tesis, de la violación de los artículos 93 y 96.1 CE, por la extralimitación competencial que supone la invasión de un ámbito de competencias sobre el que solamente pueden efectuar actos de disposición las instancias comunitarias (55). Dentro de este sector doctrinal destaca la posición

a un pronunciamiento de aquél por la vía de una cuestión de inconstitucionalidad, respetando de esta manera las consecuencias que del principio de primacía había extraído el TJCE, especialmente en la Sentencia *Simmenthal*. La generalidad de los autores (S. Muñoz Machado, P. Pérez Tremps, G. C. Rodríguez Iglesias, A. Mangas), basándose en argumentos diversos, niegan la viabilidad de la cuestión de inconstitucionalidad; en concreto Rodríguez Iglesias (*cit.*) entiende que la facultad-obligación del juez español de inaplicar las leyes internas contrarias al Derecho Comunitario se encuentra en el propio Derecho europeo, añadiendo que en la medida en que ello pueda suponer una alteración del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Poder Judicial y el TC, dicha alteración encuentra un fundamento constitucional en el artículo 93 CE.

Sin embargo, la afirmación de algunos autores de la inconstitucionalidad de la ley interna posterior contraria al Derecho Comunitario supone un uso ambivalente del artículo 93 CE, pues, desde el punto de vista material, fundan la inconstitucionalidad de la norma interna en la violación de este artículo; pero, al mismo tiempo afirman que al ser este precepto el que fundamenta la vigencia y primacía del Derecho europeo en España, el mecanismo de aplicación de sus normas se rige por el sistema previsto en el mismo y no por el que establece la CE. Para concluir en la negación de la competencia del TC para conocer de estos conflictos y en falta de presupuesto para interponer cuestión de inconstitucionalidad. Olvidan, sin embargo, que la conclusión a que lleva la premisa de su silogismo no sería sino la competencia del TC para declarar la no conformidad a la CE de las normas internas con rango de ley opuestas al Derecho Comunitario.

(55) Vid., un resumen de las opiniones de los autores al respecto en A. SÁNCHEZ LEGIDO, *cit.* págs. 180-183. Este criterio también ha sido seguido en alguna sentencia por nuestro Tribunal Supremo, en concreto por la de 24 de abril de 1990 (Sala 3.^a): «*las normas anteriores que se opongan al Derecho Comunitario deberán entenderse derogadas, y las posteriores contrarias habrán de reputarse inconstitucionales, por incompetencia –arts. 93 y 96.1 CE–, pero no*

de la profesora Mangas Martín (56), que entiende que el artículo 93 CE no es sólo un precepto de índole orgánico-procedimental, sino una regla de fondo. Se trata de la norma que opera la recepción del Derecho Comunitario y que dota a aquél de rango constitucional convirtiendo en constitucional el conflicto entre la norma comunitaria y la interna que lo contradiga. Sin embargo, entiende que el litigio no es constitucional en el sentido de que no es competencia del TC su resolución, dado que la conformidad de la norma a Derecho ha de ser enjuiciada desde el parámetro de la comunitariedad, no desde el de la constitucionalidad.

Parece, por tanto, que nos encontramos en presencia de un conflicto de enfoques con diversas filosofías subyacentes. A nuestro juicio, el problema que revela la contraposición no es sino el de la virtualidad expansiva del ordenamiento comunitario (57), frente a la que el Tribunal Constitucional, con los planteamientos expuestos, pretende garantizar una frontera entre el Derecho nacional y el Derecho Comunitario –la frontera que definen las competencias cedidas a la CEE–, impidiendo que el artículo 93 CE se convierta en cauce de penetración indiscriminada de las cada vez más prolijas producciones normativas comunitarias, y, eventualmente, de reforma constitucional implícita.

En la Sentencia 64/1991, de 22 de marzo (58) se plantea un problema ya abordado por la Sentencia 28/1991, relativo a la ti-

será exigible que el juez ordinario plantee la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE) para dejar inaplicada la norma estatal, porque está vinculado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que tiene establecido el principio pro comunitate». Un comentario a esta sentencia en A. MANGAS MARTÍN, «La Constitución y la Ley...», cit., pág. 598.

(56) *Cit.*, pág. 596 y sigs.

(57) Señaladamente el procedimiento previsto en el artículo 235 TCEE.

(58) Caso *caladeros de pesca* (BOE de 24 de abril de 1991). Resuelve tres recursos de amparo interpuestos por la vía especial de la Ley 62/1978 contra otros tantos actos administrativos dictados en la aplicación de la OM de 12 de junio de 1981, y contra las sentencias desestimatorias dictadas en la vía ju-

tularidad del control jurisdiccional del Derecho Comunitario; y junto a él una cuestión nueva en la jurisprudencia constitucional, aunque apuntada en parte por algunas sentencias previas: la de los límites a la aplicación del principio de primacía, que posteriormente examinaremos. El problema planteado es, en suma, el de la competencia para controlar judicialmente los actos administrativos nacionales dictados en ejecución de una norma comunitaria supuestamente contrarios a un derecho fundamental reconocido tanto en la CE como en el Derecho Comunitario.

Si en la Sentencia 14 de febrero de 1991 el TC había negado relevancia constitucional a los conflictos entre leyes internas y Derecho Comunitario, en esta ocasión y con el mismo fundamento, extiende estas consideraciones a las colisiones que puedan plantearse entre la actuación de los poderes públicos españoles y el Derecho europeo, rechazando el conocimiento, por cualquiera de las vías procesales que establece, de las quejas que se deriven de los actos y disposiciones internas dictados en aplicación del Derecho Comunitario. El TC señala que *no le corresponde controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho Constitucional europeo. Este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al TJCE a través del recurso por incumplimiento (art. 170 TCEE). La tarea de garantizar la recta aplicación del DC europeo por los poderes públicos nacionales, es, pues, una cuestión de carácter infraconstitucional y por lo mismo excluida tanto del ámbito del proceso de amparo como de los demás procesos constitucionales (FJ 4) (59)*. Todo ello sin perjuicio

dicial previa al amparo constitucional por entender que se habían lesionado los derechos de igualdad y de tutela judicial efectiva.

(59) A. SÁNCHEZ LEGIDO (*cit.*, pág. 194) señala que, cuando el TC califica como «cuestión de carácter infraconstitucional» la tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho Comunitario por los poderes públicos nacionales, va incluso más allá que sus homólogos alemán e italiano, que a la hora de manifestar sus dudas sobre la primacía del Derecho Comunitario sobre sus

de la vinculación de los poderes públicos nacionales al Derecho interno cuando actúan en ejecución del Derecho Comunitario (60), pues *«la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos supranacionales no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas al ordenamiento interno cuando actúan cumpliendo obligaciones adquiridas frente a tales organismos, pues también en estos casos siguen siendo poder público que está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico español (art. 9.1 de la Constitución)»* (FJ 4).

En la posterior STC 244/1993, de 15 de julio (61) se manifiestan con claridad ciertas consecuencias de la postura adoptada por el TC en cuanto al control de conformidad de las normas nacionales opuestas al DC. Se enfrenta en este supuesto con una normativa interna que efectúa una transposición incompleta a las Directivas comunitarias de la que resulta la coexistencia de una compleja, prolija y contradictoria normativa (62). El Tribunal, fiel a su tesis y a la perspectiva de contemplación de los ordenamientos nacional y comunitario, no entra

respectivas normas fundamentales lo hacían circunscribiéndolas a los supuestos de colisión entre las normas comunitarias y los principios esenciales de sus Constituciones, incluyendo en estos últimos los derechos fundamentales de la persona.

(60) El abogado del Estado señalaba que la autoridad administrativa española había actuado –en virtud del llamado «desdoblamiento funcional»– no en calidad de poder público estatal sino de órgano comunitario en cuanto había dictado un acto preparatorio, entendiendo que el enjuiciamiento de estas actuaciones debía efectuarse desde un parámetro de comunitariedad y no de constitucionalidad.

(61) BOE de 12 de agosto. Resuelve diversos conflictos de competencia acumulados, en los que el Gobierno Vasco impugna el RD 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite, y la Orden de 30 de diciembre de 1986 que desarrolla el decreto citado.

(62) En concreto, las directivas CEE permiten, en cuanto a la documentación exigida, que la autorización sea sustituida por una sencilla autocertificación del fabricante o vendedor, en tanto la normativa interna impugnada sigue exigiendo autorización de la Administración central.

en enjuiciar la conformidad o adecuación de la legislación nacional a la europea: «*No obstante, el problema que incumbe resolver a este Tribunal en sede de conflicto de competencias no es si la regulación vigente es o no obsoleta o si se adecúa o no al Derecho Comunitario... sino únicamente si la normativa estatal discutida encuentra cobertura bastante en las reglas constitucionales y estatutarias...*» (FJ 2). Todo ello, sin perjuicio de reconocer que esta normativa ha perdido en la actualidad gran parte de su eficacia normativa, restringiéndose su ámbito de aplicación, y de que se encuentra aquejada de una clara transitoriedad que puede conducir a su desaparición. Con lo cual ubica el conflicto en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, en la parte que corresponda, lo traslada a los mecanismos comunitarios de control pertinentes.

Tanto la tesis sustentada por el TC como de los asuntos en que ha hecho aplicación de la misma puede retenerse la conclusión inicial de que éste no considera que la sede constitucional sea la adecuada para dar solución a los conflictos en que haya presencia de normas comunitarias, y que sólo entrará a conocer a aquéllos que, siéndole planteables en su sede tengan solución en y con las previsiones constitucionales. Sin embargo, esta declaración de ajeneidad se rebaja a un nivel programático o de intenciones en ciertos supuestos en que el Tribunal ha acudido al Derecho europeo para la resolución de conflictos, interpretando o, incluso, aplicando la normativa comunitaria. Así, en la STC 79/1992, que posteriormente examinaremos, transcribe la norma europea y de su interpretación deduce si las obligaciones impuestas son exclusivamente estatales o si por el contrario puede entrar en juego el orden competencial diseñado por el bloque de la constitucionalidad. Incluso en la STC 236/1991, sobre control metrológico CEE, aplica el Derecho Comunitario para dictar el fallo, excluyendo la lengua catalana de aquéllas cuyo uso es permitido en una cierta documentación administrativa (63). Todo ello sin perjuicio

(63) BOE de 15 de enero de 1992. Se trata de un conflicto de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña

de la cuestión de los límites al principio de primacía, que a continuación analizamos.

II.2. *Reservas o contralímites a la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno de los Estados*

La afirmación del principio comunitario de primacía, pese a su aceptación con carácter general, encuentra su principal escollo en su confrontación con los textos constitucionales internos, como ya apuntamos. Estos puntos de resistencia han tenido ocasión de ponerse de relieve especialmente durante el proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea (TUE), en el que países como Alemania y Francia han debido replantear la suficiencia de sus mecanismos constitucionales de recepción-integración comunitaria con la reforma de sus respectivos Textos Fundamentales.

en relación con diversos preceptos del RD 597/1988, de 10 de junio por el que se regula el control metrológico CEE, que adapta la normativa interna a las Directivas CEE sobre la materia. Entre otros extremos, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de varios preceptos de este RD en los que se impone la lengua española como única en la documentación administrativa que genere su aplicación (dentro de la cual se comprenden actos de comunicación supranacionales); y entiende que debe reconocerse por el Tribunal que tales actuaciones puedan realizarse indistintamente en castellano o en catalán. Pese a afirmar que «*El problema de cuál sea la lengua en la que deban efectuarse las solicitudes de reconocimiento y contraste metrológico CEE, la documentación que generen y las inscripciones que proceda efectuar, cae dentro de la esfera del Derecho Comunitario y no en la del reparto interno de competencias, objeto del conflicto constitucional*», decimos, a pesar de esta declaración, el Tribunal aplica el Derecho Comunitario para la resolución del problema planteado, declarando que la tramitación ha de efectuarse en una de las lenguas oficiales de la CEE (FJ 10). Llega a esta conclusión con apoyo en preceptos de Derecho Comunitario (art. 217 TCEE, art. 5 Reglamento 1958/1/Consejo CEE); y señala que la expresión «*lengua oficial*» que emplea la Directiva traspuesta por la norma interna «*debe entenderse en el sentido de referirse a las lenguas que el Derecho Comunitario declara oficiales en la Comunidad Europea, entre las cuales no se encuentra el catalán*». Por tanto, hay en este caso interpretación y aplicación del Derecho Comunitario por el TC, cuando esta competencia es propia de los jueces ordinarios y del TJCE.

En España no se ha cuestionado abiertamente la suficiencia del artículo 93 CE para proceder a la ratificación del Tratado, aunque algunos autores, pese a entender que esta cobertura constitucional existe, hubieran deseado un análisis en mayor profundidad de las posibilidades y límites de este mecanismo interno (64). Pérez Tremps afirma que la fórmula utilizada por el artículo 93 no parece establecer límites a la integración supranacional, aunque implícitamente dichos límites puedan existir en aspectos esenciales conectados con la esencia misma del Estado; sin embargo, ninguno de esos límites ha sido traspasado por el estadio de integración que supone el TUE.

Como en otros países europeos, también en España se han planteado fricciones entre ciertos aspectos del TUE y preceptos constitucionales específicos; y, en concreto el que originó la duda sobre la compatibilidad entre la regulación constitucional del derecho de sufragio y la extensión del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a los ciudadanos comunitarios residentes en España que efectuaba el artículo 8.1 b TUE. Requerido el Tribunal Constitucional por el Gobierno por la vía del control preventivo de Tratados Internacionales prevista en el artículo 95.2 CE, emitió la Declaración de 1 de julio de 1992 (BOE de 24 de julio) en la que efectúa nuevas manifestaciones sobre el valor de determinados preceptos constitucionales a la luz del fenómeno comunitario.

Adoptando el enfoque de la supremacía constitucional, la Declaración analiza, entre otras cuestiones planteadas, si la mencionada contradicción podría ser reducida por la vía de que las Cortes Generales autorizaran la celebración del TUE mediante Ley Orgánica, según lo dispuesto en el artículo 93 CE. En realidad, con esta pregunta se estaba planteando si el ar-

(64) S. MUÑOZ MACHADO, «*La Unión Europea y las mutaciones del Estado*», pág. 32 y sigs. Cit. en P. PÉREZ TREMP, «*El ordenamiento comunitario y estatal: las contradicciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el Derecho comparado*» (Ponencia al XIII Congreso de la Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional), Madrid, 1993.

título 93 permite proceder a la ratificación del Tratado sin previa revisión constitucional. El Tribunal, tras precisar que el texto objeto de consulta no entraña una cesión competencial, sino un compromiso directo para el Reino de España en orden a acomodar el propio ordenamiento electoral a una atribución de derechos subjetivos operada por el Tratado (atribución que resulta inconciliable con el dictado del art. 13.2 de la Norma fundamental), afirma que *«tampoco el artículo 93 de la Constitución se prestaría a ser empleado como instrumento para contrariar o rectificar mandatos o prohibiciones contenidos en la Norma Fundamental, pues ni tal precepto es cauce legítimo para la ‘reforma implícita o tácita’ constitucional, ni podría ser llamada atribución del ejercicio de competencias, en coherencia con ello, una tal contradicción, a través del tratado, de los imperativos constitucionales»*. Las Cortes Generales no pueden traspasar los límites de este precepto ‘orgánico-procedimental’ para disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar sus determinaciones, *«pues ni el poder de revisión constitucional es una competencia cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su Título X»*.

De otro lado, el artículo 95.1 CE excluye con claridad que mediante cualquier tratado puedan llegar a ser contrariadas o excepcionadas las reglas constitucionales que limitan el ejercicio de todas las competencias que la Constitución confiere, algunas de las cuales pueden ser cedidas *«quod exercitum»*, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93, nunca en su titularidad; *«tal hipótesis –la del tratado ‘contra constitutionem’– ha sido, en definitiva, excluida por el artículo 95»*.

Dado que la consulta al TC prevista en el artículo 95.2 CE es potestativa, es planteable la hipótesis de que el TUE hubiera sido ratificado y hubiera entrado en vigor conteniendo un elemento de contradicción con la propia Constitución. En los conflictos entre normas internas y comunitarias de que hasta ahora el TC tuvo ocasión de conocer excluyó su competencia para resolver apoyándose en su falta de relevancia constitucional

por lo que remitió a los mecanismos de control previstos en la normativa europea. Sin embargo, y puesto que el bien jurídico protegido en conflictos como éste es la propia supremacía de la CE, se afirma la relevancia constitucional de la contradicción entre ésta y un Tratado Internacional, norma que según el artículo 27.2 c) LOTC puede ser sometida a un procedimiento de control de constitucionalidad, tanto cuestión como recurso. En este sentido el FJ 1 de la DTC de 1 de julio de 1992 señala que la supremacía de la Constitución queda en todo caso asegurada por la posibilidad de impugnar o cuestionar la constitucionalidad de los Tratados una vez que forman parte del ordenamiento interno, pese a la *«evidente perturbación que para la política exterior y las relaciones internacionales del Estado implicaría una eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma pactada»*.

No obstante, esta solución plantea determinados problemas de índole técnico-jurídica; así, en lo que hace a la tramitación del procedimiento, el artículo 30 LOTC determina que la admisión del recurso o de la cuestión no tenga efectos suspensivos de la vigencia o aplicación del acto recurrido, por lo que éstos, en teoría, habrían de seguir produciendo sus efectos propios; de otro lado la resolución a adoptar por el Alto Tribunal habría de ser, conforme al artículo 39 de su Ley Orgánica, la de declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados. Pero este mecanismo, previsto para las normas de producción interna, casa mal con las normas internacionales dadas las dificultades técnicas que supone declarar la inexistencia de preceptos que únicamente podrán ser derogados, modificados o suspendidos en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional (art. 96.1 CE). El mantenimiento de la estabilidad en el sistema jurídico y, más si cabe, en el ámbito político, impelería a la adopción de una decisión definida, bien hacia la denuncia del Tratado (art. 96.2 CE), bien hacia la reforma constitucional (art. 95.1 CE).

Más compleja se presenta la hipótesis de una eventual contradicción entre la CE y una norma de Derecho derivado, sea

reglamento o directiva, aún no planteada ante la justicia constitucional española. El TC únicamente ha afirmado que no entrará a enjuiciar la regularidad de los actos de las instituciones comunitarias sino sólo de los poderes públicos nacionales, como ya ha quedado dicho; pero este planteamiento no excluye la situación en la que el Tribunal considere, al igual que ya hicieron sus homólogos alemán e italiano, que tales actos se oponen a los principios esenciales del sistema político-constitucional interno, como lo sería la norma europea que permitiera a los ciudadanos comunitarios el ejercicio de funciones vinculadas a la soberanía nacional (art.1.2 CE), que de alguna manera queda apuntada entre los fundamentos de la Declaración de 1992. Sin duda, un supuesto de esta naturaleza obligaría a arbitrar mecanismos políticos de más largo alcance que la previsión del artículo 27.2 LOTC (65).

El problema de las eventuales colisiones entre los actos comunitarios y los principios fundamentales de las Constituciones de los estados miembros, y en especial con los derechos fundamentales reconocidos en los mismos, es, sin duda, el más grave de cuantos se plantean en el ámbito de la relación entre estos ordenamientos jurídicos. Consiste, en suma, en precisar si la transferencia de competencias soberanas a las CCEE –de su ejercicio– que permiten los textos fundamentales, encuentra un límite en el núcleo de los DDFF, ámbito en el que no podría afirmarse la primacía del Derecho Comunitario, conservando las jurisdicciones constitucionales sus facultades para eliminar

(65) Algún autor, y en concreto MANGAS MARTIN (*cit.*, pág. 616) ha defendido el planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo dado que éste ha asumido el amparo de los principios esenciales de las Constituciones de los estados miembros; en este sentido el TJCE, en su sentencia *Nold*, de 14 de mayo de 1974, declaró que «no admitirá medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las Constituciones de los Estados miembros»; pero si un atentado al sistema constitucional básico se produce por un acto comunitario, su apreciación debe realizarse en el marco del Derecho Comunitario mismo a fin de asegurar la cohesión jurídica de la Comunidad (Sentencia *Hauer*, de 13 de diciembre de 1979).

las antinomias que, en cuanto a estas garantías, presente el sistema de fuentes.

Una interesante evolución jurisprudencial ha llevado a otros Tribunales constitucionales, en concreto al Tribunal Constitucional alemán, a ir reconociendo paulatinamente los poderes del TJCE para apreciar la regularidad de los actos de las instituciones europeas en eventual conflicto con los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, en tanto el grado de protección que el Derecho Comunitario dispense a tales derechos no sea inferior al que otorga el sistema interno alemán, excluyendo así su competencia (66).

En un sentido similar se pronuncia el TC español en la Sentencia núm. 64/1991: *no cabe formular recurso de amparo frente a normas o actos de las instituciones de la Comunidad sino sólo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41.2 LOTC, contra disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos internos*» (FJ 4). Con esta manifestación excluye la vía de amparo constitucional como medio de control del respeto de los DF por las instituciones europeas. No constituyen motivo de amparo constitucional las eventuales vulneraciones del Derecho Comunitario, *«cuyas normas, además de contar con específicos medios de tutela, únicamente podrían llegar a tener, en su caso, el valor interpretativo que a los Tratados Internacionales asigna el artículo 10.2 de la Constitución»*. E insiste en esta separación señalando que *«la vinculación al Derecho Comunitario... y su primacía sobre el Derecho nacional en las referidas materias no pueden relativizar o alterar las previsiones de los artículos 53.2 y 161.1 b de la Constitución»*.

El segundo elemento destacable en esta sentencia, en relación con la tutela de los derechos fundamentales, es la afirmación de que *«en la medida en que se impugne en amparo un acto del poder público que, habiendo sido dictado en ejecución del Derecho Comunitario europeo, pudiera lesionar un derecho funda-*

(66) Sentencia «Solange II», de 22 de octubre de 1986.

mental, el conocimiento de tal pretensión corresponde a esta jurisdicción constitucional, con independencia de si aquel acto es o no regular desde la estricta perspectiva del ordenamiento comunitario europeo, y sin perjuicio del valor que éste tenga a los efectos de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Constitución». Debe tenerse en cuenta que el valor que los Tratados y acuerdos internacionales ostentan en virtud de la remisión de este precepto constitucional no es, en ningún caso, el de «canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales», sino que se consideran una «fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este TC (...), un elemento más para verificar la consistencia o inconsistencia de aquella infracción».

No obstante, al acudir por la vía interpretativa del artículo 10.2 al artículo 40.3 TCEE, la sentencia que venimos comentando recoge una declaración de la que algún autor (67) deduce que el TC podría declararse en el futuro incompetente para conocer de la cuestión del respeto a los derechos fundamentales por los actos de instituciones comunitarias, no sólo por la vía del recurso de amparo, sino también de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad: «Este precepto –el art. 40.3 TCÉE– ofrece en la actualidad un contenido y, en consecuencia, una protección similar a la dispensada en el ámbito interno de cada Estado comunitario, tal y como reiteradamente ha señalado tanto el TJCE como los Tribunales Constitucionales de otros estados miembros» (FJ 4). De donde que este autor infiere que, aunque el TC no se pronuncie sobre si efectivamente los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución constituyen un límite a la transferencia del ejercicio de competencias constitucionales previsto en el artículo 93, nuestro TC considera suficiente el sistema de protección de los derechos fundamentales en la CEE y que, cuando menos, adoptará la misma postura que sus homólogos alemán e italiano, declarándose incompetente para conocer de recursos y cuestiones

(67) A. SÁNCHEZ LEGIDO, *cit.*, pág. 205.

de inconstitucionalidad contra los actos comunitarios que supuestamente vulneren alguno de los preceptos del Título I de nuestra Norma Fundamental.

II.3. *La ejecución de las directivas comunitarias por las entidades regionales según la jurisprudencia constitucional*

Analizados los extremos relativos al reconocimiento por el TC de los rasgos distintivos del Derecho europeo, singularmente de su primacía, y de la relación global entre Derecho Comunitario y Derecho interno dentro de un sistema jurídico integrado o en vías de integración, parece oportuno en este momento profundizar en las resoluciones que ha dictado el Alto Tribunal sobre la fase de ejecución de este conjunto normativo en un Estado, como el español, cuya Constitución define un alto grado de descentralización política, y en la que se yuxtaponen como básicas las opciones supranacional y autonómica. Destaquemos en primer lugar que la incorporación a las Comunidades Europeas suscitó en algunos sectores doctrinales y políticos el temor de que el impacto del fenómeno comunitario sobre nuestra estructura descentralizada produjera una descompensación en el equilibrio interno de poderes en beneficio de la tendencia centralista del sistema (71); temor que, como veremos, tenía un cierto fundamento, si bien, desde el punto de vista jurídico, era claro que la incorporación a la CEE no podía suponer una revisión constitucional del reparto interior de competencias.

Precisamente una de las cuestiones más conflictivas que ha planteado el ingreso de España en la Comunidad Europea es la que se refiere a la articulación del esquema interno de distribu-

(71) Un ejemplo en O. CASANOVAS Y LA ROSA, «Las Comunidades Autónomas y la Adhesión de España a las Comunidades Europeas», en *Derecho de la Comunidad Europea*, Universidad Menéndez Pelayo, 1982, pág. 78, *cit.*, en J. Juste, *op. cit.*, pág. 284.

ción competencial con el cumplimiento de las obligaciones comunitarias (72). La clave de tal conflictividad se encuentra en gran medida en un diseño constitucional y estatutario que podía permitir soluciones diversas, y que sólo una interpretación jurisprudencial podía definir (tanto en lo afectante al título de ejecución como en cuanto al modo). En efecto, este panorama normativo se conforma, de un lado, por los poderes que la CE reconoce al Estado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales (art. 93) y, en general, sobre la materia «relaciones internacionales» (art. 149.1.3), atribuciones que, desde una cierta óptica interpretativa, podrían tener por consecuencia la total exclusión de las Comunidades Autónomas en la ejecución del Derecho europeo. Desde el lado autonómico, no todos los Estatutos reconocían a los Entes Regionales respectivos la competencia para ejecutar las normas internacionales que incidieran en sus ámbitos competenciales materiales, y tampoco estas normas contenían previsiones idénticas, sino distintas en su alcance, heterogéneas en fin.

Son muchos los temas abiertos a la polémica, de los que se destaca el de cómo definir a quién corresponde en cada caso en concreto la aplicación de las decisiones comunitarias, puesto que es sabido que el reparto es de gran complejidad y está sometido a constantes tensiones. La cuestión es particularmente compleja en lo afectante a las competencias compartidas y concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y no menos problemática es la cuestión de la «garantía del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados», cuando la competencia corresponda a las Comunidades Autónomas. La CE atribuye esta función a las instituciones centrales en el artículo 93, de modo que es preciso instrumentar los mecanismos que permitan realizarla.

(72) R. BUSTOS GIBERT, «Competencias legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho Comunitario y ejecución interna del Derecho derivado europeo (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992)». *REDC* núm. 37, 1993.

El primer pronunciamiento de nuestro TC sobre ejecución del Derecho Comunitario tiene lugar en la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre (73). En ésta se enfrenta al problema de qué Administración ha de entenderse competente para proceder a la ejecución administrativa interna de una directiva comunitaria que, por demás, parecía efectuar una atribución competencial al hacer referencia a las «Autoridades Centrales» de los Estados miembros.

La construcción jurisprudencial parte de la afirmación de que las directivas que se invocan no dan solución al problema interno planteado, limitándose a establecer las obligaciones de cuyo cumplimiento el Estado, como sujeto de Derecho Internacional y miembro de la CEE, ha devenido responsable; pero no una asignación de competencia a su favor. Sobre este punto de partida establece un principio general, mantenido hasta hoy con doctrina inalterada (74), según el cual son *«las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas»* (FJ 2) (75). Lo que implica que las normas europeas no modifican el orden competencial interno desde el que ha de procederse a la ejecución comunitaria, y que la presencia de este tipo de normas no de-

(73) BOE de 13 de enero de 1989. La sentencia resuelve conflictos positivos de competencia en los que la Generalidad de Cataluña discute cuál sea la Administración competente para, previa inspección, autorizar empresas para el comercio de carnes frescas entre países comunitarios y para la importación de terceros países.

(74) SSTC núms. 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992 y 80/1993.

(75) Esta manifestación del TC no es sino consecuencia del principio comunitario de autonomía institucional y procedimental, derivado por la doctrina del TJCE del artículo 5 TCEE, y en virtud del cual, según expresa la STC 80/1993, *«cuando las disposiciones de los Tratados o demás normas comunitarias reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la ejecución del Derecho Comunitario, la cuestión de saber en qué forma el ejercicio de estos poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiados por los Estados miembros a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro»*.

termina, necesariamente, la aplicación del título de competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales ex artículo 149.1.3 CE.

Dentro de la cuestión del *título* del que dinamiza el poder para proceder a la ejecución comunitaria, el TC entra a analizar el valor de las cláusulas contenidas en algunos Estatutos de Autonomía que atribuyen a las respectivas CCAA competencia para la adopción de las medidas oportunas a la ejecución –en su propio ámbito– de los Tratados Internacionales. Y señala en el FJ 2 que éstas «...*tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional*». A lo que añade que tales cláusulas «*no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Generalidad*». Con estas afirmaciones el TC viene a dar solución al problema de la heterogeneidad estatutaria en cuanto a la ejecución de normas internacionales, en el sentido de que podrá proceder a ella toda Comunidad Autónoma que estatutariamente haya asumido competencias en el ámbito material afectado por la norma externa, aunque el Estatuto Autonómico no contenga una cláusula de ejecución de Tratados (76). En definitiva, la doctrina contenida en esta sentencia establece que en este tipo de conflictos las normas internas imponen que en la ejecución del Derecho Comunitario concurre la Administración que tenga la competencia material sobre la que versa la norma comunitaria (77), sin que exista una competencia específica para la ejecución del Derecho europeo (78) como título autónomo de na-

(76) Vid. R. BUSTOS GISBERT, *cit.*, pág. 217.

(77) En esta línea el TC afirma que «...*la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 de la Norma Fundamental*». En el mismo sentido SSTC 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991.

(78) El TC en las posteriores Sentencias 236/1991, 79/1992, 141/1993 lo afirmaría explícitamente.

turalidad formal, propio del Estado o de las CCAA (79). Lo que implica que ni las cláusulas estatutarias mencionadas ni el artículo 149.1.3 CE constituyen títulos habilitantes para tal ejecución; como tampoco el artículo 93 de la CE habilita *per se* al Estado para proceder a la ejecución del Derecho Comunitario, dado que se refiere a la garantía de su cumplimiento, y no al cumplimiento en sí.

En lo que hace al *modo* de ejecución de las obligaciones comunitarias, es preciso destacar el énfasis con el que el TC convoca a las distintas Administraciones implicadas a que adecúen sus comportamientos al deber de colaboración, inherente a la estructura de Estado descentralizado, en evitación de las disfuncionalidades que puedan surgir en este proceso (80). De alguna manera, el Tribunal viene con ello a reconocer la inadecuación de la letra de la CE (esencialmente del sector que ha venido en denominarse «Constitución territorial») al fenómeno comunitario y a sus exigencias, y la necesidad de elaborar respuestas al mismo desde una determinada óptica, la de la colaboración, y desde una cierta («*adecuada*», dice) interpretación del bloque de la constitucionalidad, al señalar que: «...*Tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supre-*

(79) En resoluciones posteriores el Tribunal ha vuelto a incidir en estas consideraciones al hilo de las denuncias autonómicas de una actitud estatal que pretendía subsumir las funciones de ejecución comunitaria en los títulos que le reconoce la CE, fundamentalmente los relativos a su proyección exterior (93 y 149.1.3), así como aquellos que le atribuyen competencias de coordinación en sectores materiales tan extensos como indefinidos. Así, en la Sentencia de 28 de mayo de 1992 (BOE de 16 de junio).

(80) En el mismo sentido SSTC 76/1991 y 115/1991, indicando esta última (FJ 4) que «...*esa colaboración ha de realizarse sin menoscabo alguno de las competencias de la Comunidad Autónoma, que no impiden como hemos dicho en la STC 76/1991, que el Estado junto con las Comunidades Autónomas pueden encontrar instrumentos técnicos de colaboración y cooperación que permitan una tarea técnica conjunta centralizada cuando razones de eficacia así lo aconsejen. Pero las razones técnicas o de eficacia no pueden justificar en ningún caso el desconocimiento o menoscabo de las competencias de la Comunidad Autónoma, ni los deberes de colaboración o información recíproca pueden explicar extensión alguna de competencias estatales (STC 80/1985, FJ 2)*».

macía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (...) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar» (FJ 2).

En la posterior sentencia de 28 de mayo de 1992 (81) el TC se apoya en la doctrina anteriormente sentada para abordar dos cuestiones que aún no habían sido resueltas. De un lado, la relativa a si el establecimiento de normas fundamentales por las instituciones comunitarias agota la capacidad estatal para dictar normas básicas en una materia, esto es, la relación entre Derecho Comunitario y el concepto de la legislación básica. De otro, se introduce en la cuestión de cómo se instrumenta la responsabilidad que impone al Estado el artículo 93 CE, tanto en lo que se refiere a los instrumentos que eviten el nacimiento de la responsabilidad internacional como en lo que hace a las normas de garantía que aseguren la ejecución.

En cuanto a la primera de las cuestiones el Tribunal reproduce la doctrina expuesta en la sentencia 252/1988 para rechazar las alegaciones del abogado del Estado (82), que reivindica-

(81) STC 79/1992 (BOE de 16 de junio), dictada en resolución de conflictos de competencias promovidos por las CCAA sobre instrumentación de ayudas a la agricultura y ganadería con Fondos FEOGA, Sección Garantía; sobre estas materias las CCAA recurrentes habían asumido competencia exclusiva, alegando el Estado su competencia para llevar a cabo ciertas actividades normativas y ejecutivas.

(82) Que se cifran básicamente en dos puntos: 1) la responsabilidad internacional del Estado (arts. 93 y 149.1.3 CE), que impone que hayan de otorgarse a éste los instrumentos precisos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas; y 2), alega que, en general, el desarrollo y ejecución del DC es una competencia estatal debido a varios motivos, entre los que se cuentan la unidad de interpretación de tales normas (que comporta la adopción de las medidas que aseguren su cumplimiento por igual en todo el territorio nacional), así como la naturaleza supraautonómica de los intereses en juego. A estos motivos alegados se suma en otras ocasiones la concurrencia de un título competencial estatal (art. 149.1.13 CE) y la circunstancia de que

ba la competencia estatal en lo tocante a las tareas de desarrollo y ejecución del Derecho Comunitario, y traslada la cuestión al ámbito del reparto competencial interno. Y afirma así que *«nada obsta, en principio, a que una Comunidad Autónoma dicte una disposición para la ejecución o aplicación, en su territorio, de una norma de Derecho Comunitario, siempre que tenga la competencia sobre esa ejecución en la materia de que se trate, y el contenido de la disposición no invada o menoscabe las competencias del Estado»* (FJ 6). Y rechaza una interpretación expansiva de la competencia exclusiva del estado derivada del artículo 149.1.3 CE que abarque toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de Tratados, y en particular, del Derecho derivado europeo, pues, *«si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de la intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas»* (FJ 1).

Debe tenerse en cuenta que las materias sobre las que incide la normativa comunitaria son «agricultura» y «ganadería» que, de acuerdo con el artículo 148.1 7 CE, están condicionadas desde su asunción estatutaria exclusiva por las exigencias que imponga la ordenación general de la economía, materia que viene atribuida al Estado en el artículo 149.1.13 CE en forma de competencia coordinadora y de fijación de bases en su esfera de influencia. Sobre este punto de partida constitucional, el Tribunal trae a colación los criterios ya expuestos en la STC 13/1992 (83), en la que permitía una intervención estatal en la gestión *«hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las CCAA, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación»*.

la asignación de las ayudas se realiza a través de la concesión al Reino de España de una cantidad global única que no puede sobrepasarse, lo que, en opinión del representante del Estado, justifica la centralización de la gestión de las ayudas.

(83) Sobre ayudas económicas en los sectores de agricultura y ganadería consignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

Al introducir en este esquema la presencia de normas comunitarias el TC distingue entre normas internas que sean de simple transcripción de las comunitarias (84), y normas estatales que sirvan de desarrollo o complemento a las de Derecho europeo. Estas últimas sólo podrán tener aplicación directa, sin invadir las competencias de las CCAA en la materia, «*cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de alguna regulación común está justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las CCAA*» relativas a la ejecución comunitaria. Y concluye el TC declarando que «*con estas salvedades las Comunidades Autónomas pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar la normativa europea y regular las operaciones de gestión que les corresponden, en el marco del Derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación*» (FJ 3).

Como acertadamente ha puesto de relieve R. Bustos (85) puede concluirse que la vigencia de las normas europeas no influye en principio en la capacidad del Estado para dictar las bases de una materia, sino que se deberá en cada supuesto determinar si el margen de desarrollo normativo dejado por tales normas a los órganos internos agota o no el contenido de la noción de bases o de legislación básica en una materia. Sobre estas cuestiones volvería posteriormente la jurisprudencia del TC.

El segundo de los temas que afronta esta sentencia es el que hace referencia a la garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias por parte de los poderes centrales, y en concreto, si el Estado puede ampararse en las atribuciones

(84) Normas que, al margen de respetar o no la técnica de elaboración legislativa, no plantean problemas de constitucionalidad dada su condición de normas de «aplicabilidad directa». En estas normas, dado el estrecho margen para normativa de desarrollo o complemento, serán escasas las ocasiones en que la legislación nacional pueda complementar la comunitaria con prescripciones de tipo sustantivo.

(85) *Op. cit.*, pág. 227.

que efectúan a su favor los artículos 93 y 149.1.3 CE para dictar una regulación que sustituya a las de las CCAA ante una inactividad normativa de éstas que pueda hacer incurrir al Estado en responsabilidad internacional. Volviendo nuevamente sobre la sentencia 252/1988, rechaza esta interpretación estatal destacando que el instrumento de garantía que resulta de la «adecuada» y «sistemática» interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios no es sino la cláusula supletoria del artículo 149.3 CE; e indica que *«las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen carácter supletorio de las que puedan dictar las CCAA para los mismos fines en los ámbitos de su competencia»*. Todo ello sin olvidar que esta cláusula de cierre del sistema de distribución de competencias *«no constituye una cláusula universal atributiva de competencias»* (FJ 3).

En el mismo ámbito vuelve a incidir la STC 80/1993, de 8 de marzo (86), que efectúa una interpretación sistemática de los diferentes elementos constitucionalmente previstos para dar garantía al cumplimiento de las obligaciones comunitarias, de los que afirma que *«resulta manifiestamente incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias la centralización de ciertas actuaciones cuando se pretenden justificar en la garantía del cumplimiento uniforme y homogéneo del Derecho Comunitario (arts. 93 y 149.1.3 CE)»* (FJ 4). Respecto al artículo 149.1.3 CE patrocina una interpretación restrictiva en garantía del propio orden interno de distribución competencial, sobre la base de que *«no toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea»*, puede ser subsumida en esta competencia estatal (FJ 3). A esta conclusión llega también en lo que hace el artículo 93 CE, pues el conjunto de po-

(86) BOE de 8 de marzo. Resuelve conflictos de competencia promovidos por las CCAA sobre ejecución por la normativa interna de directivas en materia de derecho de establecimiento y libre prestación de servicios.

deres que esta cláusula de garantía comporta no autoriza a que en su puesta en juego puedan ser traspasados los límites de que la Constitución (art. 9.1) impone a los poderes públicos, empleando la conexión exterior para desvirtuar en el interior las previsiones de reparto competencial definidas por el bloque de la constitucionalidad. Y es que *«aún cuando en el artículo 93 CE se localiza una clara manifestación del monopolio competencial del Estado en orden a la garantía»* del cumplimiento de las obligaciones internacionales, de ahí no cabe inferir que tal previsión *«configure por sí sola un título competencial autónomo en favor del Estado, sino que, ineludiblemente, ha de serlo por conexión con las competencias exteriores del Estado. En cualquier caso, los poderes de control y vigilancia que, para el aseguramiento de la ejecución, deban corresponder al Estado, lo que no pueden es afectar a la competencia misma que constitucionalmente deban desarrollar y ejercitar las CCAA, desplazándola o sustituyéndola anticipadamente por el ejercicio de poderes que, en este caso, ya no sería de control y vigilancia»* (FJ 3) (87). Por tanto, poderes de control y vigilancia para asegurar el cumplimiento; pero, al margen de la garantía, el cumplimiento mismo –sea éste normativo o ejecutivo– ha de efectuarse por los sujetos obligados, según el orden competencial.

La relación entre Derecho Comunitario y normas básicas vuelve a ser tratada en la Sentencia 141/1993, de 22 de abril (88), que se cuestiona si las normas estatales que trasponen directivas comunitarias, y en particular las que las reproducen, tienen, por esta sola causa, carácter básico, y por tanto potencialidad para condicionar en esta medida la posible legislación autonómica (89).

(87) En la Sentencia 76/1991 el Tribunal ya había reconocido la responsabilidad del Estado y de las CCAA en el cumplimiento de las obligaciones que impone a las CCEE en los siguientes términos: *«...tanto el Estado como las CCAA deberán cumplir las obligaciones que a España corresponden en cuanto miembro de la Comunidad Europea, atendiendo al reparto interno de competencias»* (FJ 3).

(88) BOE de 28 de mayo de 1993.

(89) Trata de determinar si los preceptos que el RD 2528/1986 integra en

El abogado del Estado alegaba en justificación de esa intervención estatal que el precepto interno incorpora a nuestro ordenamiento normas que, conforme al Derecho Comunitario, han de ser cumplidas por igual en todo el territorio de la Nación «*lo que conlleva una regulación uniforme que, en nuestra terminología, equivale a decir básica*». A lo que se agrega la consideración de «bases» que el artículo 2 de la Ley 47/1985 (90) otorgó a las directivas y demás normas de Derecho comunitario cuya aplicación exigiera la promulgación de normas internas con rango de ley; hecho que dejaba pendiente la cuestión de si ello autoriza a otorgar carácter básico a las normas internas que trasponen las directivas, especialmente en casos, como el presente, en que la norma interna se limita a reproducir la comunitaria.

El TC reitera la doctrina ya establecida conforme a la cual «*la traslación de la normativa comunitaria derivada al derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias, que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE, ni por la promulgación de normas comunitarias...*» (FJ 2). Por tanto, es preciso acudir a la regla interna de la competencia material, sin que «*el hecho de que las directivas de las CEE sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades*» signifique que «*las normas estatales que las adaptan a nuestro ordenamiento jurídico deban ser consideradas necesariamente básicas*». El Estado sólo podrá emanar normas de esta naturaleza en la medida en que así lo permitan la CE y los EEAA, y en los casos en que la adaptación del Derecho europeo exija el establecimiento de normas

el Reglamento General de Contratación para adaptarlo al RD Legislativo 931/1986 y a las Directivas de la CEE, tienen o no carácter básico en materia de contratación administrativa, y, por tanto, si invaden o no las competencias que sobre la materia ostenta la Comunidad Autónoma recurrente. Esta cuestión había quedado planteada de alguna manera en el conflicto de competencias que motivó la Sentencia 179/1992, de 16 de noviembre.

(90) Ley de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas». BOE de 30 de diciembre, núm. 312.

internas de contenido prácticamente uniforme para todo el territorio de la Nación. A lo que el TC añade que las directivas vinculan, desde luego, a las CCAA, pero no por su traslación al derecho interno como normas básicas, sino por su propia fuerza normativa, estableciendo así un límite a la posibilidad de que el Estado acote los contornos de desarrollo y ejecución de la directiva por la Comunidad Autónoma, ya que si carece de competencia constitucional para fijar las bases en un cierto sector, la Comunidad Autónoma se atenderá, exclusivamente, a las definidas por la norma comunitaria.

De otra parte se constata la evolución de la jurisprudencia del TC respecto al reconocimiento de las competencias de las CCAA en la ejecución comunitaria (91). Esta evolución arranca de un momento inicial caracterizado por el favorecimiento de las pretensiones estatales de subsumir en sus títulos competenciales exclusivos (de carácter horizontal y gran fuerza expansiva) las materias objeto de conflicto por virtud de la conexión comunitaria, y de excluir a las CCAA sobre la base del argumento territorial o el de la responsabilidad internacional del Estado. Y pasando por la depuración de estos títulos, llega a reconocer que las CCAA, cuando ejecutan el Derecho Comunitario, también son Estado.

Ofrece una muestra de lo anterior la competencia estatal exclusiva en materia de comercio exterior (art. 149.1.10 CE), que en un primer momento (92) determinó la resolución del conflicto de competencias planteado en favor del Estado, sobre la base de una interpretación que identificaba el ámbito comunitario con el ámbito exterior. En una ocasión posterior –STC 236/1991– el mismo TC, partiendo de una reflexión sobre el

(91) Es de interés el excurso que el abogado del País Vasco realiza en los antecedentes de la STC 208/1991 sobre los varios criterios seguidos por el TC para seleccionar el título competencial que atribuya a alguno de los entes territoriales la competencia sobre la materia.

(92) STC 252/1988.

sentido centralista que preside la redacción del precepto recurrido (93), atiende a los criterios de alcance y finalidad de la norma para rechazar una interpretación extensiva de esta competencia estatal que *«acabaría potr excluir siempre a las CCAA en cualquier materia relacionada con el Derecho Comunitario, ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior, si éste se identifica, sin más matización, con comercio intracomunitario»*, desvirtuando el esquema de distribución competencial.

No podían cerrarse estas reflexiones sin una mención siquiera somera a la esperada resolución del conflicto de competencias sobre la «oficina vasca» ante las Comunidades Europeas (94), que ha tenido lugar con la STC núm. 165/1994, de 26 de mayo. Esta sentencia resume en muchos aspectos la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la relación entre los ordenamientos interno y comunitario, a propósito de una cuestión que se residencia en torno a la fase ascendente de actuación del Derecho Comunitario en un Estado de estructura compleja, y en concreto en torno a la hermenéutica de la reserva estatal en materia de relaciones internacionales ex artículo 149.1.3 CE en juego con el interés de las Comunidades Autónomas de seguimiento de la actividad eurocomunitaria.

(93) Sobre Control Metrológico CEE.

(94) Conflicto positivo de competencias 1501/1988 promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco, en relación con el Decreto 89/1988, de 19 de abril, del Gobierno Vasco, por lo que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico. Se impugnan partes de este Decreto porque, según el recurrente, declaran que la Comunidad Autónoma Vasca pretende mantener relaciones directas con los organismos comunitarios y con el Consejo de Europa, a través del órgano denominado «Gabinete para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», de cuya organización forma parte una oficina en Bruselas.

Esta sentencia profundiza en el reconocimiento de los caracteres del Derecho europeo, y tras señalar nuevamente el efecto directo que las normas y actos comunitarios pueden producir en el orden jurídico de los Estados miembros, novedosamente declara que este orden jurídico, el comunitario, puede considerarse a ciertos efectos como «interno» para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas (FJ 4).

En un aspecto diverso indica que, aun cuando sea el Estado quien, como sujeto internacional, participa directamente en la actividad de la Comunidad Europea, y no las CCAA, es indudable que éstas poseen un *interés directo* en el desarrollo de la dimensión comunitaria. Tal interés encuentra su fundamento, de un lado, en el hecho jurídico de que las CCAA son constitucionalmente titulares de una autonomía de naturaleza política para la gestión de sus propios intereses (art. 137 CE y SSTC núms. 4 y 25 de 1991); y de otro, se funda en las repercusiones que para los entes subestatales supone la opción supranacional que, si en sentido negativo entraña límites y restricciones al ejercicio de sus competencias, puede implicar en sentido positivo incentivos y ayudas económicas para las actividades que llevan a cabo (FJ 4).

El reconocimiento de la capacidad de proyección externa de las CCAA, y singularmente de proyección comunitaria, se asienta sobre una evolución en la definición del concepto de «relaciones internacionales» que, puede decirse, culmina con esta sentencia. Como ya había venido apuntando la jurisprudencia anterior, la materia sobre la que la Constitución en su artículo 149.1.3 atribuye al Estado competencia exclusiva no puede identificarse con toda actividad con alcance o proyección exterior (FJ 5), sino que como materia jurídica (y con independencia de su significado sociológico o político) posee un contenido estricto que no viene definido desde la perspectiva interna, sino por las normas de Derecho Internacional general o particular aplicables a España. Este contenido nuclear deli-

mita una reserva estatal inaccesible a las CCAA, que carecen de la calidad de sujetos internacionales (95). De cualquier manera es interesante destacar que, como señala el Tribunal (FJ 6) «no toda 'actividad de relación exterior' de una Comunidad Autónoma supondrá, en todo caso, una infracción de la reserva estatal del artículo 149.1.3 CE», pues se admiten aquéllas que, no vulnerando la reserva, sean necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias. Este reconocimiento también significa que «dentro de la competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las CCAA, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales» (FJ 6).

Destaca la sentencia un conjunto de tareas de proyección exterior de las CCAA, como son las referidas al seguimiento e información de las actividades comunitarias, evolución y posibles repercusiones en el ámbito autonómico; pero con total exclusión de relaciones que están imposibilitadas por la propia estructura de la Unión Europea, como unión de Estados, como serían la conclusión de pactos o de acuerdos con las instituciones comunitarias o los actos que de algún modo pudieran comprometer la responsabilidad estatal.

III. CONCLUSIONES

La cuestión relativa al marco constitucional en el que se inserta la integración europea ofrece significativas diferencias

(95) En sentencias anteriores el Tribunal ya había residenciado en este ámbito de reserva la celebración de Tratados (*ius contrahendi*), la representación exterior del Estado (*ius legationis*), la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989, 80/1993, y la que ahora es objeto de comentario).

de punto de partida, si bien las conclusiones a las que se ha llegado por la Jurisprudencia constitucional de ambos países son o pueden llegar a ser sustancialmente similares. El artículo 11 de la CI de 1948 no fue específicamente diseñado para la incorporación a una Comunidad Internacional de las características de la Comunidad Europea, como tampoco para la recepción del ordenamiento jurídico de la misma al ámbito interno. Esta circunstancia ha obligado a la Corte Costituzionale a elaborar paulatinamente una respuesta, en absoluto lineal, a las múltiples cuestiones y problemas que surgen de la coexistencia de los órdenes normativos de ambas esferas. Por el contrario, el constituyente español tuvo la oportunidad de hacer un diseño constitucional a la medida de la futura integración europea. Pese a que la reflexión doctrinal y jurisprudencial sobre el artículo 93 de la CE aún no puede considerarse agotada, este precepto ha podido ser utilizado como instrumento idóneo no sólo para la cesión de competencias estatales a una organización de carácter supranacional, sino también para canalizar el proceso de adaptación del sistema de fuentes interno a la normativa eurocomunitaria.

La aceptación del principio de primacía del Derecho Comunitario no ha sido pacífica en la jurisprudencia constitucional italiana hasta fecha reciente. La Sentencia 170/1984, de 8 de junio (Sentencia Granital) representa una línea divisoria en la evolución que ha seguido la doctrina de la Corte a partir de la primera resolución, de 24 de febrero de 1964. En una etapa inicial el conflicto entre norma interna y norma comunitaria se dirimió sobre la base del criterio cronológico o «principio sucesivo». La Sentencia 183/1973 (S. Frontini) efectúa una primera afirmación del principio de primacía del ordenamiento comunitario, pero defiende aún la naturaleza constitucional de la controversia entre ambos órdenes normativos. La principal aportación de la Sentencia 170/1984 consiste en la traslación a la jurisdicción ordinaria de la facultad para resolver las referidas antinomias, excluyendo cualquier posibilidad de control de constitucionalidad, dicho esto en términos generales.

Mucho más homogénea, la jurisprudencia del TC español ha tomado como punto de partida, desde su pronunciamiento en la Sentencia de 14 de febrero de 1991, las conclusiones a que ya había llegado la Corte Costituzionale italiana, y se mantiene inalterada en este planteamiento. No suscita ninguna duda para la doctrina del Alto Tribunal que la contradicción entre Derecho Comunitario y Derecho nacional constituye un problema de legalidad ordinaria que debe ser resuelto por la jurisdicción ordinaria, y no un problema de constitucionalidad sobre el que recaiga su propia competencia.

En cuanto a la cuestión de las reservas al principio de primacía, la Corte Costituzionale ha profundizado más que el TC español en la existencia de zonas reservadas al control de constitucionalidad. De forma reiterada ha señalado que ante la hipotética controversia entre una norma europea y «derechos inalienables o principios fundamentales del ordenamiento constitucional» no puede aplicarse el principio de primacía comunitario. Propone por tanto una reserva «material» que opera en cuanto reserva competencial para declarar la posible inconstitucionalidad de la Ley de ejecución al Tratado, cuando se vulneren alguno de esos valores y principios constitucionales. Esta posición encuentra apoyo en los artículos 2 y 3 de la CI («los derechos inviolables del hombre» y «principio de igualdad»). Ahora bien, el problema –todavía no resuelto de manera definitiva– radica en la exacta delimitación de aquella reserva material.

Sólo tímidamente se ha pronunciado el TC español respecto a la existencia de límites a la eficacia de los mecanismos internos de integración-recepción comunitaria y a la primacía del Derecho europeo sobre el interno, sin haber definido con nitidez cuáles sean los sectores de la Constitución excluidos de cesión sin previa reforma de la *norma normarum*. Sí ha afirmado la potestad de control de constitucionalidad, tanto previo como posterior, de los Tratados Internacionales que pudieran entrar en colisión con la norma fundamental. Se

echa en falta, no obstante, en la jurisprudencia constitucional española un pronunciamiento de la claridad y rotundidad que ofrece la Sentencia de 12 de octubre de 1993, dictada por el Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Tratado de la Unión Europea (96). En cualquier caso, de las diversas manifestaciones efectuadas por nuestro TC se podría deducir una posición favorable a la configuración de una reserva material a la primacía del Derecho Comunitario, fundada tanto en la primacía de la Constitución como fuente de validez de los Tratados Internacionales (art. 93), como en el hecho de que éstos no suponen, para el TC, un «canon autónomo de validez» desde la óptica de los derechos fundamentales (STC 64/1991). Este mismo argumento, aunque aplicado en sentido inverso y con las reservas que manifiesta su notable ambigüedad, implicaría la afirmación de que el Título I de la CE sigue siendo el verdadero parámetro de la legitimidad constitucional de aquellas normas y actos que afecten o regulen aspectos relacionados con los derechos fundamentales, así como una implícita competencia jurisdiccional para llevar a cabo la fiscalización de aquéllos. Esta tesis está contenida en la STC 64/1991, donde se afirma que *«en la medida en que se impugne un acto del poder público que, habiendo sido dictado en ejecución del Derecho Comunitario europeo, pudiera lesionar un derecho funda-*

(96) Para el Tribunal de Karlsruhe el control de constitucionalidad en relación con el Derecho Comunitario europeo se proyecta sobre dos ámbitos. En primer lugar, conserva la facultad para fiscalizar la cesión de competencias a las instituciones de la Unión Europea *«si una ley abre el ordenamiento jurídico alemán a la vigencia y aplicación directa del derecho de las Comunidades Europeas –supranacionales– no define suficientemente los derechos cedidos para su ejercicio y el programa de integración previsto»*. La segunda vertiente del control de constitucionalidad recae sobre la competencia de la jurisdicción constitucional en materia de derechos fundamentales. En este sentido, ha declarado que en la medida en que los actos de una organización internacional puedan afectar a los titulares de los derechos fundamentales en Alemania *«afectan a las garantías de la Ley Fundamental y a las funciones del Tribunal Constitucional Federal»* que *–concluye– «tiene por objeto proteger los derechos fundamentales en Alemania y consiguientemente no sólo frente a órganos estatales alemanes»*.

mental, el conocimiento de tal pretensión corresponde a esta jurisdicción constitucional, con independencia de si aquel acto es o no regular desde la estricta perspectiva del ordenamiento comunitario europeo, y sin perjuicio del valor que éste tenga a los efectos de lo dispuesto en el artículo 10-2.º de la Constitución».