

Informe sobre la Ley Orgánica de autorización de la adhesión a las Comunidades Europeas (18 septiembre 1980)

Leyenda: Informe del 18 de septiembre de 1980 sobre la Ley Orgánica de autorización de la adhesión a las Comunidades Europeas.

El presente informe explica las modificaciones del equilibrio constitucional que implica la adhesión española a los tratados comunitarios, tanto en lo que concierne a las competencias externas como a las internas; aporta datos sobre el artículo 93 de la Constitución española, relativo a los tratados internacionales; aborda la constitucionalidad del acta de adhesión a las Comunidades Europeas; trata la naturaleza y el contenido de la Ley Orgánica de autorización; y muestra la aplicación legislativa, ejecutiva y judicial del Derecho Comunitario. El informe termina indicando las competencias de las Comunidades Autónomas en relación a los tratados comunitarios.

Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.I.III ESP 9c) 1984.

Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

URL:

http://www.cvce.eu/obj/informe_sobre_la_ley_organica_de_autorizacion_de_la_adhesion_a_las_comunidades_europeas_18_septiembre_1980-es-ff72659b-686f-4666-900c-cdb800630db0.html

Publication date: 20/02/2014



Ministerio de Justicia

Secretaría General Técnica

informe europeo

11.188 a)

1016.1.III.ESP

9.c)

INFORME SOBRE LA LEY ORGANICA DE
AUTORIZACION DE LA ADHESION A LAS
COMUNIDADES EUROPEAS

Septiembre 1.980

✓

- I.-) PLANTEAMIENTO GENERAL
 - 1.- Las competencias externas
 - 2.- Las competencias internas
- II.-) DATOS SOBRE EL ARTICULO 93 DE LA CONSTITUCION EN EL PROCESO CONSTITUYENTE
- III.-) CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTA DE ADHESION A LAS COMUNIDADES
 - 1.- La revisión constitucional anticipada
 - 2.- La jerarquia de las fuentes, en virtud de la adhesión
 - a) el rango general de los tratados y el problema de constitucionalidad
 - b) el rango específico de los tratados comunitarios
 - aspectos comunitarios de la cuestión
 - aspectos internos de la cuestión
- IV.-) NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA LEY ORGANICA DE AUTORIZACIÓN
 - Ley y reglamento en el sistema constitucional.
- V.-) APLICACION LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DEL DERECHO COMUNITARIO
- VI.-) APLICACION JUDICIAL DEL DERECHO COMUNITARIO
 - A) Determinación de la regla de conflicto
 - B) Organismo de solución de conflictos
 - C) Cuestiones prejudiciales comunitarias y doctrina del "acto claro"
- VII.-) COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACION A LOS TRATADOS COMUNITARIOS

I.) - PLANTEAMIENTO GENERAL

La adhesión de España a los tratados comunitarios, entraña importantes modificaciones del equilibrio constitucional, tanto en el plano de las competencias externas, como internas.

1.- Las competencias externas

En el plano internacional, porque las Comunidades, titulares de una subjetividad internacional, determinan políticas exteriores propias, formalizada a veces en instrumentos formales típicos y otras veces en cauces atípicos, como las "tomas de posición" (art. 3º.3 del Acta de Adhesión de Gran Bretaña y otros); excluyendo la acción exterior del Estado, en aquellas materias, - para las que, en el orden interno comunitario, son competentes - las Instituciones comunes. Es la doctrina llamada del paralelismo de las competencias interiores y exteriores de las Comunidades, - tal como resulta de la conocida sentencia AETR (Asunto, Acuerdo Europeo de Transportes por Carretera, 22/70, Comisión c/ Consejo, Reunión 1971/3 p. 263) y del Dictamen del Tribunal de Justicia de 26-IV-77 (Avis 1/76), atribuyendo a la CEE, una "competencia exclusiva desde el momento en que es efectivamente ejercida" (ver igualmente, respuestas de la Comisión a las interpelaciones parlamentarias 173 y 174/1977 de 27 de abril y 578/78, sobre el derecho del mar)

Las diversas formas de actividad exterior de las Comunidades ya existentes, vinculan a los nuevos Estados miembros (arts. 3º y 4º del Acta de Adhesión citada) y a su vez, tal adhesión puede influir decisivamente en un replanteamiento comunitario de su política exterior (por ejemplo: política agrícola mediterránea, - Avis sur la demande d'adhésion de l'Espagne, de 29-XI-78, pfº 126

Este desplazamiento de competencias modifica las del Estado español en:

- los poderes del Rey, para manifestar el consentimiento, art. 62.3;
- los poderes de las Cortes Generales, para autorizar la celebración de tratados, arts. 93 al 96;
- la acción exterior del Gobierno, art. 97.

2.- Las competencias internas.

- La competencia universal de las Cortes Generales (art. 66) queda absolutamente limitada en aquellas materias susceptibles de regulación comunitaria por vía de reglamento (expresión formal de unas competencias totalmente transferidas) y parcialmente limitadas, en las susceptibles de regulación por directiva (expresión de unas competencias parcialmente retenidas por el Estado); Esta limitación alcanza al poder presupuestario (asunto Orsolina Leonesi 17 mayo 1972, Recueil, XVIII, p. 287).

- El poder reglamentario del Gobierno queda limitado en los mismos términos.

- Las competencias autonómicas originarias (art. 148), pueden igualmente ser limitadas.

- El Poder Judicial, incluido el Tribunal Constitucional recibe nuevas funciones (art. 117.4) y está vinculado por las decisiones, en vía prejudicial, del Tribunal de las Comunidades (arts. 41 CECA, 177 CEE y 150 CEEA). En este sentido el Tribunal Constitucional alemán, acaba de declarar, en Decisión de 25 de julio de 1979, que carece de competencia para examinar la cuestión acerca de si la aplicación de una disposición del Tratado de Roma "con el sentido que haya recibido por una decisión de interpreta-

ción alemana" (Fuente: Treizième Rapport, 1980, p. 315). Desaparece, en fin, en materia determinada, el "juez natural" (art. 24). Un Tribunal de Turin (sentencia 11-XII-64), se apoyó en esa circunstancia para afirmar la inconstitucionalidad de la ley de ratificación de la adhesión de Italia a la CEE.

Sobre tódo, el juez español, deberá "inaplicar" por su propia autoridad (asunto Sémmenthal, sentencia de 9 de Marzo de 1.978), la ley española eventualmente contraria a la norma comunitaria (igualmente, affaire Vabre, Arrêt de la cour d'appel de Paris de 7 de julio de 1.973).

II.) DATOS SOBRE EL ARTICULO 93 DE LA CONSTITUCION EN EL PROCESO CONSTITUYENTE.

Durante un largo periodo del proceso constituyente, esta problemática ha estado ausente en los planteamientos técnico-jurídicos, de los constituyentes, según resulta de la documentación al efecto (Constitución española. Trabajos parlamentarios. Cortes Generales. Servicio de Estudios y Publicaciones).

En efecto, el anteproyecto constitucional no contenía - previsión alguna en materia de tratados, sino de manera incidental, cuando al regular en el art. 55, los poderes del Rey, se exigía ley de autorización de las Cortes, cuando el tratado afectase a materia de la competencia de estas (Vol. I, p. 678). En el debate en la Comisión Constitucional del Congreso (sesiones de 29 y 30 de Mayo de 1978, Vol. I, 2729), se quiso remitir el problema de las normas sobre ratificación de tratados al legislador ordinario por entenderse que "no se puede reglamentar en la Constitución, por la rigidez de la norma constitucional" (Sr. Pérez Llorca).

Es en el art. 87 del texto del Informe de la Comisión - de Asuntos Constitucionales (Diario de Sesiones 13 Julio 78, Vol. II, p. 4219), donde aparece este texto:

Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de un tratado por el que se atribuya a una organización o institución internacional, en régimen de paridad el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

En esta primera aproximación a aquella problemática se advierte una cierta superficialidad, por cuanto la exigencia de paridad es superflua en relación a los tratados comunitarios, en los que existe un sistema de centralización de sanciones e instituciones propias encargadas de la ejecución de los tratados. Tal texto por otra parte, no hacia referencia al derecho de rivado. El texto fué aprobado así por el Congreso.

Es en la discusión, en la Comisión Constitucional del Senado (6 Septiembre 1978), cuando aparece por primera vez la palabra "supranacionalidad" (Sr. Morán) y se apuntan algunos problemas particulares derivados de "una trasferencia de soberania, como no ha ocurrido en ningún caso de la historia". Pero la única modificación sobre el texto del Congreso fué la supresión de la frase "en régimen de paridad".

El texto definitivo, que es el actual art. 93, aparece, en el dictamen de la Comisión mixta, Congreso-Senado, sin que en la documentación aparezcan más datos sobre su génesis (28 Octubre 78, Vol. IV, p. 4885).

En los trabajos constituyentes, aparece un tema, si- quiera tangencialmente y que será objeto de análisis posterior en este Informe: el papel de los organos de las Comunidades au- tónomas en relación al Poder exterior del Estado, Así, un parla- mentario catalán (Barrera Costa), en relación al art. 88, sostuvo una enmienda, encaminada a dar audiencia al órgano ejecutivo de la Comunidad autónoma (vol.II, art. 88). Fue rechazada por 270 votos obteniendo solo dos a favor, Analogamente, los senadores vascos presentaron la enmienda 429, que decia así:

Las comunidades autonomas serán oidas en la elaboración de tratados internacionales que afecten de manera especial a las condiciones particulares de sus habitantes o de sus territorios; (Vol. IV, p. 3250).

Rechazadas ambas pretensiones, en la Constitución, se han visto satisfechas en los respectivos Estatutos.

Intentando extraer algunas conclusiones útiles del material examinado, trascendente a los fines de este Informe, podrán establecerse las siguientes:

- En la fase final del proceso constituyente, el Parlamento español, tomó conciencia de la radical incidencia en el ordenamiento jurídico español del hecho de la adhesión a las Comunidades.
- En ningún momento se planteó la necesidad de una reforma constitucional, previa a la adhesión, pues la discusión se orientó solo hacia la conveniencia de la obligatoriedad de un referendum.
- Se rechazó, prácticamente por unanimidad toda posibilidad de interferencia o de asunción por las comunidades autonomas, de algún tipo de competencias en materia de negociación internacional o conclusión de tratados.

Dado que, en efecto, de acuerdo con las ideas expuestas la adhesión a las comunidades entraña ciertas modificaciones sustanciales del sistema constitucional y que el art. 95 de la Constitución, exige en tales casos, una previa revisión constitucional, es preciso analizar en que medida se relaciona dicho artículo con el artículo 93 para determinar si son interdependientes o contemplan hipótesis diferenciadas, teniendo por ello, un campo de aplicación diferente e independiente.

Más en concreto, debe analizarse la constitucionalidad del acto de adhesión y después, la naturaleza y contenido de la ley orgánica autorizando la adhesión.

III.) CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTA DE ADHESION A LAS COMUNIDADES.

1.- La revisión constitucional anticipada.

Si la Constitución no contuviera más previsiones que las contenidas en el citado artículo 95, sería obvio que la adhesión a las comunidades exigiría la previa revisión constitucional e incluso la celebración de referéndum, de acuerdo con el artículo 168 en cuanto la integración en el sistema comunitario puede afectar, siquiera de manera limitada a algunos derechos fundamentales.

Pero el artículo 93 -cuya genesis hemos expuesto- legitima la transferencia de competencias derivadas de la Constitución. Esta fórmula simplifica un viejo problema doctrinal acerca de la noción de soberanía y la posibilidad de su fragmentación en parcelas.

En la misma Constitución, la soberanía aparece como un concepto de derecho interno: es un atributo del pueblo español. Es innecesario hacer una extrapolación hacia el derecho internacional. A este respecto, podría ser útil recordar la doctrina contenida en la Decisión del Consejo Constitucional francés de 30-XI-1976, a propósito de la constitucionalidad de la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal, en la que, tras afirmar que "ninguna disposición de naturaleza constitucional autoriza la transferencia de todo o parte de la soberanía nacional a una organización internacional cualquiera que sea", termina afirmando la constitucionalidad de esa elección, precisamente porque no tiene como efecto "crear una soberanía ni instituciones cuya naturaleza sería incompatible con el respeto de la soberanía nacional". En la misma línea de razonamiento, pero

con algún matiz -criticado por la doctrina- la Decisión de 30-XIII-75, declaró la constitucionalidad de la Decisión del Consejo de Ministros de la CEE de 21-IV-1970 (sobre los recursos propios de la Comunidad), porque aunque limita los poderes del Parlamento francés, sin embargo no afecta "ni por su estructura ni por su importancia a las condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional" (cfr. F. Luchaire. Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux et ses conséquences relatives à la Communauté européenne. R.T.D.E. 1979. III p. 416. Texto íntegro de la segunda resolución en Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du P.E. Ed. du Secrétariat du P.E. 1971, p. 86).

El texto del artículo 93 de la Constitución española, combinado con aquel concepto de soberanía, hace innecesario en el derecho español, minimizar el alcance y los presupuestos teóricos del hecho comunitario, como se ha visto forzado a realizar el Consejo Constitucional francés.

En resumen podría decirse, que el pueblo español, titular de la soberanía, sin atentar a su esencia, puede transferir competencias, en virtud de la autolimitación que se ha impuesto en el artículo 93. A la luz de los antecedentes históricos del citado precepto, puede sostenerse que los constituyentes valoraron -siquiera tardamente- el "impacto" comunitario y que, con el citado precepto entendieron cubrir la especificidad del entramado jurídico comunitario, adoptando una formula que va más allá de la existente en la mayoría de las constituciones europeas, pues incluso han contemplado el derecho derivado.

De esta forma han operado una revisión constitucional anticipada, fuera del cauce previsto en el artículo 95, en relación al 166 y siguientes (ver Rodríguez Zapata, en la obra colectiva La Constitución española y las fuentes del Derecho. Ed. Direc-

ción General de lo Contencioso, 1.979).

En consecuencia parece innecesario, en este caso, el control previo de constitucionalidad, previsto en el artículo 95 de la Constitución, en relación al artículo 78 de la LOTC. Tales normas se refieren a otro tipo de tratados y no a los comunitarios.

En cambio, si parece preceptiva la consulta a la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 22. Uno, de su Ley orgánica, al no establecerse distinción alguna en función del tipo de tratado.

Sobre otro tipo de consulta al Consejo de Estado vease más adelante.

Consecuencia de aquella revisión automática es que el propio artículo 93, da carácter de fuente directa, tanto al derecho primario como al derivado reduciendo la función de las Cortes Generales o del Gobierno a la de "garantía" de su cumplimiento, sin subordinar esa actividad a la previa remoción, en su caso, de obstáculos constitucionales, por inconstitucionalidad originaria o sobrevenida. (Este aspecto será canalizado más adelante).

Si de acuerdo con el precedente análisis, la adhesión a los tratados comunitarios esta dispensada^{de} la previa revisión constitucional y aquellos, así como lo que el artículo 93 llama impropriamente "resoluciones", han de ser cumplidos, es preciso plantearse el problema de las posibles contradicciones que puedan surgir durante su vigencia, con normas españolas del más diverso rango, incluida la Constitución, ya que la legitimidad genérica de la cesión de competencias, seguramente no despejará por sí sola, - las dudas que puedan presentarse a los órganos nacionales, sobre todo subordinados en su aplicación cotidiana. Dicho de otra forma, es preciso plantearse el problema del rango de los tratados y del

2.- La jerarquía de las fuentes, en virtud de la adhesión.

a).- El rango general de los tratados y el problema de su constitucionalidad.

El artículo 1.5 del Código civil y el artículo 96 de la Constitución solo regulan el mecanismo de publicidad de los tratados en el orden interno y su positivación a partir del cumplimiento de este requisito de publicación. La publicación no es constitutiva y no existe transformación (ver Rodríguez-Zapata loc. cit y J. González Campos, comentando al artículo 1.5 del Código civil, en comentarios a las reformas de Título: Preliminar. Tecnos 1977, Vol. I, pag. 113).

La "relevancia de los tratados en nuestro derecho tiene como causa remota el principio constitucional que establece que todos los tratados forman parte de nuestro ordenamiento y como causa próxima el mandato de publicar inmediatamente, impuesto por el Rey, previamente autorizado por el legislativo" (Rodríguez-Zapata).

Hay pues un sistema más avanzado que el de la Constitución de 1.931 que De Visscher, calificó como de "recepción obligatoria, pero no automática" (Recueil des Cours.... La Haya 1.952, I.573 ss).

Pero ni el Código civil ni la Constitución establecen al menos de manera indubitada, cual es el rango de los tratados, una vez publicados. El artículo 96 de la Constitución, aunque sea una novedad en nuestro sistema, no hace sino regular las obligaciones internacionales del Estado, dando expresión simplemente a las reglas del Convenio de Viena de 1.969 (al que España se adhirió el 2 de Mayo de 1.972 y que ha tardado ocho años en publicarse en el Boletín Oficial día 13 de junio de 1.980) y a los conocidos prin-

No es cuestión de pasar revista aquí, en profundidad, a este problema general de nuestro sistema de fuentes, que ha dividido a la doctrina. Baste recordar que destacada doctrina (Herrero de Miñón, Rodríguez-Zapata) con fundamento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Consejo de Estado y ciertos reenvíos a los tratados, contenidos en diversas normas (C.p.; L.e.c; LAU) habrá aceptado el rango supralegal de los tratados. Después de la Constitución, la doctrina ha ratificado ese rango (Batlle, Martín Oviedo, Sánchez Agesta, etc).

Pero si este acuerdo básico de la doctrina, puede suministrar una solución en las hipótesis de conflicto entre el tratado y la ley, queda en pie la cuestión de saber, cual es la posición del tratado respecto a la Constitución, es decir si esa "supralegalidad", abarca incluso a la Constitución.

Desde la perspectiva del derecho internacional, la respuesta es claramente positiva. Pero desde la perspectiva del derecho interno, la respuesta es más dudosa y compleja al conectarse aquella cuestión con el problema derivado de la existencia de un control constitucional difuso o concretado en un órgano, excluyente de la competencia del juez ordinario para resolver problemas de constitucionalidad.

El problema tampoco se resuelve, por vía precautoria, sometiendo todos los tratados al control previo de constitucionalidad, en los términos del artículo 78 de la LOTC, porque su dictamen si bien es vinculante para el legislativo, cuando aprecie inconstitucionalidad (art. 72.2 LOTC, en relación al 95 de la Constitución), no parece que sea vinculante para el propio Tribunal, criterio que se deriva por analogía, del principio contenido en el artículo 79, cinco, según el cual, "el pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos

que puedan interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa".

Queda finalmente el problema, que no es solamente procesal, acerca de la solución de la inconstitucionalidad sobrevinida y del órgano habilitado para resolverla.

La respuesta a esta cuestión depende de la que se dé a otro problema teórico previo: si es posible asimilar un conflicto tratado -constitución a un conflicto ley- constitución a efectos de competencia del Tribunal constitucional.

Es un problema semejante al que se ha planteado en algunos países europeos, siquiera situado a otro nivel: conflicto ley-tratado. Este conflicto ha sido resuelto de manera diferente, por ejemplo en Francia y en Italia.

En Francia, ante una proposición parlamentaria, para que el Consejo Constitucional, apreciara la conformidad del artículo 3 de la ley sobre el aborto, con el artículo 2 del Convenio de Derechos del Hombre, que consagra el derecho a la vida, el citado Consejo, en Resolución de 15-I-75, se declaró incompetente, por entender que su competencia se limita a examinar los eventuales conflictos, ley-Constitución y no los posibles conflictos ley-tratado (JORF, Lois et décrets, 16 enero 1.975, pg. 671). Algún sector de la doctrina ha criticado este formalismo del Consejo Constitucional, en cuanto podría haber seguido la idea de que una ley contraria a un tratado es inconstitucional en cuanto viola el principio constitucional de primacía de los tratados. En Italia, en cambio, se ha seguido el criterio de equiparación de ambos tipos de problemas y así la sentencia del Tribunal Constitucional de 20-X-75, declara inconstitucionales ciertas normas italianas, no porque se opongan directamente a la Constitución, sino al Tratado de Roma, con lo que indirectamente se viola el artículo 11 -

El análisis de la LOTC, evidencia que esta problemática no ha sido contemplada. Puede inducir a un error de planteamiento la cita que el artículo 27 c) hace de los tratados internacionales, como susceptibles de declaración de inconstitucionalidad (asi - Enterria, Curso 149 ss), asi como la contenida en el artículo 32, uno; pero si se concuerdan tales artículos, con el 2º e), 10 d), 35 uno y 78, facilmente se advierte que la única cuestión de inconstitucionalidad que la ley contempla es la previa, susceptible de plantearse, en el tiempo que media entre el momento en que el Tratado estuviera ya definitivamente fijado y el que se haya de prestar al consentimiento. Esta tesis se ratifica, al observar que la LOTC, no contiene previsiones sobre el efecto y contenido de una hipotetica sentencia declaratoria de inconstitucionalidad de tratado, previsiones que serian necesarias si tuviese competencia especifica según su ley orgánica. Ante tal laguna, podrían seguirse dos metodos:

- El Tribunal constitucional, juez de su propia competencia, podría entender que un conflicto tratado - constitución es de igual naturaleza que un conflicto ley - constitución y ley - tratado, considerandose competente, en cualquiera de las dos hipotesis no especificamente previstas.

- Un metodo indirecto: dado que el cauce formal para autorizar la ratificación es, en unos casos, una ley orgánica (art. 93) y en otros, un acto de las Cortes (94.1 en relación al 74) y que este cauce formal conduce a la adopción de una norma interna, que se considera de rango, al menos supralegal, la inconstitucionalidad sobrevenida, puede verificarse a través de la ley orgánica o acto de las Cortes autorizando su ratificación.

Planteado asi el problema, parece posible que los organos judiciales subordinados puedan plantear cuestión prejudicial de inconstitucionalidad.

artículo 35 de la LOTC, sin más que entender el concepto "norma con rago de ley", como comprensivo de los tratados. No se ignora, al redactar este Informe, que las cuestiones planteadas, difícilmente pueden recibir, en el estado actual de la incipiente doctrina, unas respuestas, plenamente convincentes y que, aún aceptando la competencia del Tribunal Constitucional, según los métodos apuntados, la respuesta acerca de la superioridad del tratado, sobre la misma Constitución, es una respuesta de escuela.

Si la exploración del problema, en relación a los tratados, que podemos denominar clásicos, desemboca en las dudas apuntadas, se debe ahora examinar el problema específico de los tratados comunitarios, a la búsqueda de posibles nuevos elementos que permitan encontrar soluciones específicas y prácticas.

b.-) El rango específico de los tratados comunitarios.

- Aspectos comunitarios de la cuestión.

La respuesta a esta cuestión no sería completa si se limitase al análisis del sistema español. Por el contrario, es útil analizar algunos elementos del sistema comunitario para ver en que medida el español es susceptible de encajar esos elementos.

El principio de primacia del orden jurídico comunitario sobre los derechos internos, es una consecuencia inevitable de lo que se ha llamado la "constitución" comunitaria, con connotaciones federales o federalizantes.

La jurisprudencia comunitaria es tan numerosa, concordante y accesible, que sería superfluo hacer aquí un inventario, cuando este Informe ha de surtir efectos en instancias de la Administración española, perfectamente al corriente de esa tendencia jurisprudencial.

Recordemos simplemente la escueta respuesta de la Comisión a la interpelación escrita nº 385/77, de 13 de julio de 1.977 (J.O. nº C 270/17 de 10.nov. 1977) dando cuenta de esta superioridad, según las constituciones de Francia (art. 55), Holanda (art. 66) e Irlanda (art. 29.4) y allí donde no existe tal principio constitucional, por elaboración jurisprudencial en los distintos Estados, con una excepción sobre la que después insistiremos: "abstraction faite de la question d'une violation eventuelle des droits fondamentaux".

Si el principio de primacia es importante e indiscutible, no es, sin embargo el que da su verdadero perfil al orden jurídico comunitario. Este principio, en realidad no es original, pues procede del derecho internacional general. Por si solo no produce mas efecto que el de comprometer la responsabilidad internacional del Estado, si no recibe aplicación en el orden interno. Esta aplicación deriva de otro principio: el de inmediatividad. Por el juego de ambos principios se asegura no solo la primacia, sino la uniformidad y se atribuye competencia al juez interno para aplicar la norma comunitaria e inaplicar la interna contraria, por su propia autoridad (ver. Dominique Carreau. Droit Communautaire et droits nationaux: concurrence du primauté RTDE, 1.978.III)=

Este principio de primacia así entendido, no suscita ya apenas problemas interpretativos en el interior de los Estados miembros, según reflejan los últimos Informes anuales de la Comisión ante el P.E.

Pero tal principio, a través de la jurisprudencia se ha venido formulando generalmente para la hipótesis de conflictos - derecho comunitarios-ley interna posterior, apareciendo con menos claridad y frecuencia ante una hipótesis mas grave: conflicto de-

La pregunta podría formularse acudiendo a un caso límite: conflicto entre una norma comunitaria de último rango y una norma interna de primer rango (constitución).

Creemos que incluso en esta hipótesis extrema el principio de primacía sigue jugando el mismo papel. Nos apoyamos para esta tesis en la misma generalidad de la jurisprudencia comunitaria cuando habla del derecho interno como un bloque de legalidad inferior (o diferente), sin hacer reserva ni distinción alguna. Pero es que además, en cierto número de sentencias y un poco como de pasada, se da por supuesto el inferior rango de las Constituciones: así en la sentencia de 15 de julio de 1.960 (asunto Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr, Recueil 1960 p. 890) se dice: "le droit communautaire ne saurait être invalidé sur la base du droit interne, fût-il constitutionnel, en vigueur dans l'un ou l'autre des Etats membres". En otra sentencia (asunto 48/71, - Recueil 1971, p. 533) ha dicho que no puede prevalecer, "l'invocation de dispositions de droit interne, de quelque nature qu'elles soient". Especialmente explícita es la conocida sentencia Internationale Handelsgesellschaft, de 17-XII-1970 (Recueil 1970-9 p.1125):

La validité des actes arrêtés para les institutions de la communauté ne saurait être appréciée qu'une fonction du droit communautaire; dès lors l'invocation d'atteinte aux droits fondamentaux, tels qu'ils sont formulés para la Constitution d'un Etat membre ou aux principes de sa structure constitutionnelle ne saurait affecter la validité d'un acte de la communauté ou son effet sur le territoire de cet Etat".

Es justamente a través de la problemática que aparece en la anterior sentencia, como se ha dado respuesta clara, aunque indirecta al problema más general sobre colisión de normas. El problema puede delimitarse en los términos de la Resolución de 29-V-74, del Tribunal alemán en el que se dió preferencia a la Constitución alemana sobre una norma comunitaria, siquiera con carácter transitorio:

... en tanto que el proceso de integración de la comunidad no haya alcanzado un estado suficientemente avanzado para que el derecho comunitario comporte igualmente un catálogo en vigor de derechos fundamentales, adoptado por un Parlamento y correspondiente al catálogo de derechos fundamentales consagrado por la Ley Fundamental (cfr. C.D. Ehlermann. Primauté du droit communautaire, mire en danger par la Cour. Constitutionnelle fédérale allemande. R.M.C. Enero 1975).

No es cuestión de exponer aquí en detalle, el largo camino jurisprudencial seguido para dar entrada en el orden jurídico comunitario a la protección de los derechos fundamentales garantizados por las Constituciones nacionales: reconocimiento de su valor como principios jurídicos (sentencia Internationale, 1970) - referencia implícita al Convenio Europeo de Derechos del Hombre - (sentencia Nold, 1974), referencia expresa al citado Convenio - (sentencia Rutilé 1975) y un cierto estancamiento posterior (Royer 1976, Watson y Belman 1.976), quizás como consecuencia de la búsqueda de una solución política (Declaración común de 1.977) que se podría traducir jurídicamente en una adhesión de las Comunidades como persona jurídica internacional al Convenio, idea que ha sido ya aceptada por el Parlamento (J.O. C-127 de 21-V-79).

De este esfuerzo jurisprudencial y doctrinal para salvar los principios esenciales de ambas ordenes, se puede extraer la conclusión útil para este Informe, de que la excepción que se plantea sobre un aspecto constitucional, como es la salvaguardia de los derechos fundamentales, confirma la regla general de la primacia sin reservas del orden jurídico comunitario sobre el nacional, incluida la Constitución.

- Aspectos internos de la cuestión.

Los antecedentes históricos del artículo 93 de la Constitución, su posición sistemática, el rango asignado al cauce de ratificación y la constitucionalización del concepto "supranacio-

al modificarse el artículo 9º del Tratado CECA, unico lugar en que aparecia), constituyén elementos fundadores de la hipótesis de que los constituyentes españoles quisieron diferenciar netamente los tratados comunitarios, no solo del resto de los tratados en general, sino de tratados específicos tan importantes como los de caracter militar o los que pudieran afectar a la integridad territorial del Estado, a los que se refiere el artículo 94, no necesitados de ley orgánica.

Siendo legitimo el acto básico de transferencia de competencias al nivel comunitario, por un cauce que lleva implicito un consenso politico, parece claro que no se viola la Constitución situando en la piramide del ordenamiento juridico español en primer lugar al derecho comunitario primario y debajo todo el bloque de legalidad interna, incluida la Constitución y resolviendo en consecuencia en favor de aquel bloque preeminente los eventuales conflictos. Si no se aceptare esta jerarquización, si que se violaría la Constitución y el artículo 93, no solo carecería de efecto útil sino de inteligibilidad.

Analogas razones fundamentan la primacia del derecho derivado. Quienes sostiene la fundamentación de la vigencia y rango del derecho internacional convencional sobre la base del artículo 96 de la Constitución, en la creencia de que ese solo dato es suficiente para asegurar su primacia, encontrarán serias dificultades para fundamentar la vigencia del derecho derivado que no es un derecho convencional -único al que se refiere el artículo 96- sino institucional. En consecuencia el unico fundamento constitucional para su vigencia se encuentra en ese acto básico y complejo de transferencias que legitima el artículo 93 y que en adelante son ejercidos por los órganos "supranacionales titulares de la cesión". Por tanto, su positividad y rango derivan del artículo 93, no solo como consecuencia implícita de dicha transferencia sino por la re-

ferencia expresa, aunque defectuosa técnicamente, a las "resoluciones" de aquellos órganos y que no son otra cosa que expresión de un cierto poder legislativo o normativo de las instituciones comunes, según tiene declarado número jurisprudencia comunitaria.

Esta ha sido la metodología seguida por el Tribunal Constitucional alemán (sentencia de 18 de octubre de 1.967) al fundamentar la primacía, precisamente como derivación de la transferencia de competencias por vía legislativa (art. 24 y no 25 de la Ley Fundamental que se refiere al derecho internacional general y no al convencional). Otra sentencia (9 de julio 1.971) extrae como consecuencia de esa cesión, que los actos de aquellos órganos "se superponen al derecho nacional y le apartan", siendo este el "único medio por el cual los derechos subjetivos que han sido concedidos a los ciudadanos del Mercado Común, pueden ser realizados".

Junto a esta metodología podría seguirse otra desarrollada en los últimos años (por la doctrina italiana y que ya empieza a aparecer en la española para dar respuesta a la particular estructura autonómica del actual Estado. El método consiste en no plantear el problema como una cuestión de jerarquía de fuentes - cuando estas son de diferente naturaleza (ley estatal- ley de la comunidad autónoma) sino como un problema de separación de órdenes jurídicos y por tanto, como un problema de competencias. Es una técnica aprovechable dicho sea de pasada, para eventuales conflictos, entre leyes orgánicas y leyes ordinarias (ver Garrorena Morales. Las leyes orgánicas y su espuria naturaleza jurídica. REP. Febrero 1.980 y Enterria curso 137).

Este es un planteamiento también conocido en el derecho comunitario y que ha surgido por el cauce de las cuestiones prejudiciales y los problemas derivados de la incidencia en el orden juri-

dico nacional, de la sentencia prejudicial comunitaria. Puede ser antológico este fragmento del Informe del Abogado General, Lagrange en la también antológica sentencia . Costa de 1964:

".... este sistema está basado en la creación de un orden jurídico distinto al de los Estados miembros que le está íntimamente e incluso orgánicamente ligado, de tal manera que el respeto mutuo y constante de las competencias respectivas de los órganos comunitarios y de los órganos nacionales es una de las condiciones fundamentales de un sistema conforme al tratado".

Por su parte la Comisión jurídica del Parlamento Europeo, declaraba en 1965 (Documents de S^éance, n^o 43):

"le principe *lex posterior derogat priori*, ne peut être appliqué aux rapports entre le droit communautaire et le droit national, car ce principe ne vaut que pour des dispositions du même origine et du même ordre"

Cualquiera que sea el método elegido, el resultado es idéntico: la intangibilidad del derecho comunitario en el orden interno y la inaplicabilidad de este, incluso en vía judicial, en la medida en que lo exija la aplicación de aquel.

IV.) NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA LEY ORGANICA DE AUTORIZACION

Debiendo adoptar el cauce de ley orgánica el acto interno de autorización de la adhesión a las Comunidades (art. 93) y derivandose de dicho acto, la recepción en bloque -directamente o por trasposición- del derecho derivado, generado en vía institucional se hace preciso analizar, aunque sea sumariamente, la problemática general de las leyes organicas, categoría nueva en nuestro derecho, en la perspectiva de la eficacia de los Tratados comunitarios, así como los mecanismos para la "garantía del cumplimiento" del derecho, que incumbe en sus respectivos casos a las Cortes Generales y al Gobierno.

Particular análisis debe merecer a este respecto el Poder reglamentario del Gobierno o lo que es lo mismo el esquema de relaciones ley-reglamento.

Ley y Reglamento en el sistema constitucional.

En el momento en que se redacta este Informe comienzan a aparecer las primeras discrepancias doctrinales sobre las nuevas fuentes de nuestro ordenamiento (v. gr.: rango de la ley orgánica en relación a la ordinaria), siendo difícil encontrar tesis perfectamente consolidadas:

Una breve referencia al desarrollo del proceso constituyente -sin desbordar el marco de este Informe- se hace preciso, como elemento auxiliar interpretativo.

El examen de los trabajos preparatorios del texto constitucional, muestra que una primera tentativa del grupo parlamentario mayoritario, para reproducir el esquema francés, con "reservas de ley" y "reservas reglamentarias", con la consecuencia de

un reforzamiento del Ejecutivo, fue abandonada sin resistencia, mas por motivos políticos que técnicos, acogiéndose en este punto las tesis "rupturistas" -según el lexico de la época- tratando de invertir al máximo los presupuestos doctrinales del sistema constitucional precedente.

Parece claro que la filosofía del sistema resultante, se puede reconducir a la idea de establecer un sistema parlamentario maximalista, con hipertrofia del legislativo y considerable reducción de los poderes del Ejecutivo y del Monarca. Como ha dicho un comentarista "en definitiva, el ámbito de la potestad reglamentaria del Gobierno es la respuesta a un problema de distribución del poder entre los partidos políticos que se instrumenta a través de la distribución de competencias en el Legislativo y el Ejecutivo (Gomez. Ferrer. ob: colectiva cfr. Vol. I).

En tales condiciones, cabe preguntarse, de entrada, si este sistema puede responder a la dinámica del proceso comunitario o se va a producir un cierto bloqueo, como está sucediendo en Italia.

En términos jurídicos concretos, aquella filosofía, se traduce en el siguiente esquema:

A) El campo de la ley es ilimitado.

- El legislador puede atraer al plano de sus competencias cualquier parcela de la vida social, congelando el rango de la materia.
- El legislador debe mantener el rango de ley (orgánica u ordinaria), en una serie de sectores determinados en la Constitución.

En el caso de ley orgánica, esta reserva es total: cabe aprobación en Comisión (art. 75.3), ni iniciat

Las leyes orgánicas, por consiguiente deben ser autosuficientes, rechazando algún sector de la doctrina que en su "borde inferior" pueda quedar espacio alguno, para ningún tipo de ley ordinaria y con mayor razón para cualquier tipo de remisión normativa.

La escasa práctica actualmente, dificulta el hallazgo de criterios firmes. Así, la Ley Penitenciaria, contiene una remisión normativa, la del Consejo de Estado y la del Tribunal Constitucional prevén reglamentos organizativos, y la Ley Orgánica del Poder Judicial (en proyecto) prevee varios reglamentos organizativos y una disposición deslegalizadora.

B.) La potestad reglamentaria es residual y el campo material del reglamento profundamente limitado.

En el momento actual existen fuertes discrepancias doctrinales acerca del ámbito del poder reglamentario que establece el artículo 97 de la Constitución.

Hay quien deduce de la remisión a las "leyes" que hace tal artículo la imposibilidad teórica de reglamentos autónomos (y así parece confirmarlo la Ley Orgánica del Consejo de Estado), no admitiéndose más que los organizativos y en su caso, los de necesidad. Por otra parte, si, las habilitaciones legislativas están concebidas tan restrictivamente, que no se admiten en materia de ley orgánica y en las de ley ordinaria, a los solos efectos de leyes de bases o articulación de textos, (~~con~~ difícilmente ~~breves razones~~) podrían aceptarse los reglamentos ad extra.

Para otro sector de la doctrina, en cambio, la referencia a las leyes es genérica y en cierta medida superflua, pues no tiene más sentido que recordar el principio de legalidad, no condicionando la Potestad reglamentaria originaria, que se derivaría directamente de la Constitución (art. 97).

Podría hablarse finalmente de una posibilidad de reglamentación concurrente, lo que no sería una técnica desconocida en el derecho comparado e incluso en el ámbito comunitario (ver, La Communauté et ses Etats membres. Lieja 1973).

Acercando esta problemática general del sistema de fuentes español, a los aspectos concretos de la efectividad del derecho comunitario, es posible llegar a conclusiones menos rígidas, en función del ámbito material de este derecho.

A este efecto, debería hacerse una interpretación integradora de los artículo 39 y siguientes de la Constitución (principios rectores de la política social y económica), en relación al artículo 53.3, pues esa materia es la que puede ser objeto de transferencia de competencias.

Esta suerte de interpretación podría apoyarse en dos elementos:

- el reconocimiento de una potestad normativa del Ejecutivo, directamente derivada del artículo 97 de la Constitución, de manera general y de manera específica, en relación al derecho comunitario, como derivada del artículo 93,

- la imposición al Ejecutivo, también directamente por la Constitución (y no por la ley) de deberes de "promoción, garantía o fomento" en relación al área económico-social, sector en el que incide precisamente el derecho comunitario.

El informante, no comparte la tesis según la cual el artículo 53.3 de la Constitución establece una reserva general de ley en toda esa materia, lo que conduce, de aceptarse, a invalidar el método anteriormente propuesto, no permitiendo al Ejecutivo asumir iniciativas normativas, en forma jurídica típica. Por el contrario, el informante cree, que la reserva de

establecerse derechos subjetivos, susceptibles de alegación ante los tribunales o mas exactamente ante la "jurisdicción ordinaria" y que fuera de ese campo, no se limitan o condicionan las potestades del Ejecutivo ni el campo reglamentario.

La estructura de la ley orgánica, según ha sido expuesta en su relación con la habilitación legislativa y la remisión normativa, conduce, como se ha dicho a la necesidad de revestirla de un contenido autosuficiente, produciéndose una total congelación de rango. Por ello, si la ley orgánica en estudio, contuviese otras previsiones, mas allá de la que motiva estrictamente su necesidad, es decir la autorización para prestar el consentimiento del Estado para la adhesión a los Tratados comunitarios, se produciría una gran rigidez, puesto que el Ejecutivo no podría utilizar el cauce de los Decretos legislativos, en absoluto, y es dudoso que pudiera utilizar la vía reglamentaria.

Ningún precepto constitucional impone, como "materia" de ley orgánica, en relación a los tratados comunitarios otra que la referida a la prestación del consentimiento del Estado, Aunque dentro de una ley orgánica podrían regularse otras materias no sujetas a reserva de ley orgánica y por tanto podría aprovecharse la preceptivamente prevista en el artículo 93, para incluir otras normas de aplicación del derecho comunitario, sin embargo, su modificación exigiría los cauces de aquella, produciéndose una innecesaria e inconveniente autolimitación.

Creemos, con autorizada doctrina, que en esta materia no se debe seguir una interpretación extensiva, "a menos que se pretenda un bloqueo de la actividad legislativa... especulando con la exigencia de la mayoría absoluta del Congreso" (Ente-
rria, Curso 139 y 233) (sobre ciertos aspectos de la habilitación

En conclusión, el informante entiende que la Ley orgánica de adhesión a las Comunidades debe ser una ley muy breve, sin otro contenido que el de autorizar tal adhesión.

Este esquematismo no entraña un vacío de contenido y efectos, puesto que el Acta de adhesión, según el modelo seguido hasta ahora, contiene múltiples disposiciones de carácter jurídico y político. Por otra parte, si en definitiva se sigue el método propuesto por la Comisión, en su Dictámen de 1.979, habrá un periodo de interinidad, después del acta y un periodo de transición, dividido en dos, durante los cuales pueden adoptarse las disposiciones pertinentes, sin necesidad de elaborar un texto inicial absolutamente complejo y heterogeneo.

V.) APLICACION LEGISLATIVA Y EJECUTIVA DEL DERECHO COMUNITARIO.

El artículo 93 de la Constitución, asigna a las Cortes Generales y/o al Gobierno, la "garantía" del cumplimiento de los tratados y de las "resoluciones" institucionales (sobre la omisión de la cita del Poder Judicial, ver más adelante).

Es posible que aún sin exacto planteamiento de las implicaciones del impacto de la adhesión -según se analizó antes- la previsión constitucional, situando al Estado, como "grado de una jerarquía", sea suficiente para cumplir las cláusulas de lealtad que impone la adhesión.

Como se viene haciendo en este Informe, se prescinde del análisis de aquellos conceptos comunitarios, que o bien constituyen patrimonio común de los estudiosos o no están suficientemente delimitados. Tal es el caso de las llamadas fuentes atípicas, como los "programas" "resoluciones" o las "decisiones de los representantes de los Estados miembros reunidos en Consejo" (acuerdos internacionales en forma simplificada, según la Comisión en respuesta a interpelación escrita 336, de 18-IV-68). De ellos cabe decir, de acuerdo con la doctrina que se desprende del Acta de Adhesión de Gran Bretaña y otros, que al menos políticamente vinculan.

Lo que interesa destacar aquí, es que, en el interior del esquema constitucional español, se produce un reparto de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, que debe ser comprendido a la luz de los datos expuestos en el capítulo precedente y en función del esquema de fuentes comunitarias.

Dentro de estas fuentes, aquellas que producen efectos directos, generalmente simultaneos y normalmen uniformes, como los reglamentos o decisiones, no plantean problemas de reparto de competencias en el interior de los Estados, por cuanto siendo obligatorias en todos sus elementos, deben ser cumplidas, ne varietur. (Sobre su efecto derogatorio automatico y en su caso, ciertos problemas de constitucionalidad, veanse otros capítulos).

Sobre este particular debe atraerse la atención sobre un punto menor, aparentemente, pero que presenta un trasfondo politico e incluso de prejuicios de escuela: la publicidad de los reglamentos.

Como es sabido, el artículo 191 del Tratado CEE, regula la publicación de los Reglamentos en el Boletín Oficial de las Comunidades, a partir de cuyo hecho, comienza su vigencia, trascurrido el periodo de "vacatio legis". Esta norma no precisa de requisito alguno de "nacionalización" que podiese confundir acerca de su verdadera fuente formal y material (sentencia de 3-IV-68, Firma Molkerei e informe del abogado General Mayras, en el asunto Variola, 34/73).

La European Communities Act. artículo 3.2, señala explicitamente el Boletín oficial de las comunidades, como fuente para "el conocimiento jurídico de los tratados" y de "cualquier acto o documento comunicado de esta manera".

En consecuencia, la publicación oficial, a que se refiere el artículo 96 de la Constitución y el artículo 1.5 del Código civil, debe entenderse referida al Boletín oficial de las Comunidades.

El reparto de competencias internas, si debe entrar

la materia de cada una de ellas, que puede aconsejar seguir la vía reglamentaria o la legislativa para su "trasposición".

Siempre dejando a salvo, el principio constitucional de la soberanía del Parlamento, analizado antes y el dominio ilimitado de la ley, puede sostenerse la tesis, de que la autorización desde el Estado a las Comunidades para legislar por vía de directiva, entraña una especial habilitación legislativa, que puede permitir ampliar en el sistema español, el campo reglamentario, equiparando la directiva a una ley, susceptible de desarrollo reglamentario, manteniéndose así en lo esencial, el esquema de relaciones ley-reglamento, analizado antes.

Esta técnica sería homologable con la de otros Estados comunitarios, en los que se ha establecido una amplia delegación legislativa, como en Gran Bretaña donde la European Communities Act. artículo 2.2) atribuye tal delegación a su Magestad por Decreto (order in council) así como a cualquier Ministro o Servicio, con cuatro excepciones (Anexo II, 1.1: crear o aumentar los impuestos, subdelegar, adoptar disposiciones retroactivas o crear nuevos delitos con pena superior a dos años o £ 400).

En Francia la ley 69/119 de 26 de Diciembre, autoriza al Gobierno a adoptar "ordonnances" (art. 38 de la Constitución) en relación a "las medidas comprendidas normalmente en el dominio de la ley, necesarias para asegurar la aplicación de las directrices del Consejo de la CEE, para realizar progresivamente la libertad de establecimiento y prestación de servicios en el interior de esta comunidad (Fuente RTDE, 1973,2 p. 251, nota).

El artículo 5 de la ley danesa, contiene una habilitación, en tres campos limitados, pero importantes: libertad de establecimiento, prestación de servicios y circulación de trabajadores.

La naturaleza jurídica y política de las directivas, expresión de unas competencias parcialmente retenidas por el Estado, en cuya virtud estos deben hacer jugar sus mecanismos internos, plantea el problema de la llamada trasposición.

Tal acto de derecho interno o mas exactamente proceso debe pues salvaguardar una doble exigencia:

- respetar los objetivos comunitarios y en su caso el plazo, pues la falta de diligencia del Estado, puede poner en marcha las acciones comunitarias e interestatales de los artículos 169 y 170 del Tratado de Roma,
- respetar los mecanismos internos de adopción de normas, pues una alteración del sistema constitucional interno, puede viciar radicalmente aquellas, entorpeciendo el funcionamiento de la CEE.

El derecho comparado muestra que los métodos de trasposición son de dos clases (ver M. Ayrat, La transposition des directives dans le droit national. R.M.E. oct. 1977):

+ Trasposición por reproducción, insertando la directiva en el sistema nacional, por derogación de algún texto o complementándole, sin hacer referencia a la directiva en cuestión, según que esta contenga solo cláusulas de standstill u obligaciones de hacer,

- trasposición por referencia en cuyo caso se hace un reenvío expresamente a la directiva o directivas en cuestión.

En opinión del informante, un sistema mixto sería un buen método, haciendo una referencia detallada en el Preambulo del texto interno a todas las directivas eventualmente traspuestas lo que constituiría un valioso elemento interpretativo e incluso integrador, seguido de un adecuado desarrollo en función de la especialidad de la materia y del conjunto del sistema normativo español (ver como ejemplo de esta técnica, la norma francesa sobre libre circulación de personas y servicios, D. 79/1051 de 23-XI-79, J.O.R.F. de 7-XII-79 p. 3083 y Circular del Ministro del Interior a los Prefectos de 14-XII-79, donde se les recuerda que las Directivas comprendidas en el Decreto "han sido integradas en el derecho interno francés").

Deben tenerse en cuenta, en todo caso, dos características de la directiva, fruto una de ellas de la praxis comunitaria y otra de ciertos desarrollos jurisprudenciales:

La primera es que, con frecuencia las directivas son muy detalladas, de suerte que de hecho se equiparan, materialmente a reglamentos, reduciendo el margen de actuación interno.

La segunda se refiere a la posibilidad de su inmediatez, produciendo efectos incluso sin el acto interno de trasposición e incluso engendrando derechos subjetivos para los individuos.

Esta característica es comparable a la eficacia directa de los tratados comunitarios, como ya declaró la sentencia Costa, cuando se establece una obligación de no hacer, "no sujeta a condición alguna, ni subordinada en su ejecución a acto alguno del Estado ni de la Comisión" (en el mismo sentido, ASUNTO 33/70, Societé Sace-Bergame Recueil, 1970 p. 1213 y asunto 9/70 Frauz Grad. Recueil 825).

El problema se plantea esencialmente, en el caso en que el Estado deje trascurrir el plazo impuesto por una Directiva, para adoptar determinada norma. La tesis comunitaria es que "en el caso en que las autoridades comunitarias hubieran obligado a los Estados a adoptar un comportamiento determinado por vía de directiva, el efecto útil de tal acto se encontraría debilitado si los justiciables no pudieran alegarlo judicialmente, ni las jurisdicciones nacionales pudieran tomarlo en consideración, en tanto que elemento del derecho comunitario" (asunto 51/76, Verbaad van Nederlandse Order-numerisgen, 1-III-76 y 38/77, Enlea, 23-XII-77).

La doctrina del Consejo de Estado francés, por el contrario, es que "cualquiera que sean las precisiones que contengan, respecto a los Estados miembros, las directivas no pueden ser invocadas por los súbditos de estos Estados, en apoyo de un recurso dirigido contra un acto administrativo individual". En otro lugar de esa misma decisión, se declara que solo las autoridades nacionales son competentes para decidir acerca de la forma a dar a esta ejecución y para fijar, bajo el control de las jurisdicciones nacionales, los medios apropiados para producir efecto en el derecho interno. En resumen la fuente del derecho individual, en tales hipótesis, no es comunitaria, sino nacional. (Es la conocida Decisión, Ministère de l'Intérieur, c. Cohn Bendit de 22-XII-78, texto íntegro en RTDE, Marzo 1979, p. 157, un comentario sobre ella en J. Boulois. L'aplicabilité directe des directives. A propos d'un arrêt Cohn-Bendit au Conseil d'Etat, RMC, nº 225, Marzo 1979 p.104 ss).

En relación a esta problemática general de las directivas, resulta aventurado anticipar criterios de técnica legislativa española, si se recuerda el carácter ilimitado del campo de la ley, la inexistencia de reserva reglamentaria y la

cultades teóricas para admitir los reglamentos autónomos.

Por otra parte las habilitaciones legislativas, están concebidas muy restrictivamente. Esta técnica sin embargo puede utilizarse para trasponer bloques de directivas sobre materias importantes en el ámbito comunitario: v. gr: derecho de sociedades. En este caso, la ley de delegación estará condicionada por las obligaciones asumidas por el Estado, en base al artículo 93 de la Constitución, de suerte que aparte los límites que las Cortes señalen al Gobierno, estas a su vez están sujetas a las que señale la directiva y en su caso al plazo (generalmente 18 meses, desde la notificación y a veces un plazo límite común).

Otra técnica recomendable sería la de las leyes en comisión, previstas en el artículo 75 de la Constitución, de igual rango formal que las ordinarias, pues tal artículo no cambia el rango de la norma, sino que establece un cauce simplificado de adopción. No parece que la limitación contenida en el párrafo 3, excluyendo las "cuestiones internacionales" se refiera a estos actos institucionales de las Comunidades -pudiendo entenderse que a lo que se refiere es al acto de prestar el consentimiento del Estado, que queda sometido al pleno y que tal exigencia no se puede extender a aquellos otros actos en que no existen específicamente compromisos nuevos, sino mero desarrollo del acto básico de transferencia de competencias a la organización.

La existencia de una Comisión Legislativa Permanente para el Derecho Comunitario se estima pues útil. Sería homologable a Comités especializados existentes en otras cámaras europeas y podría establecer relaciones permanentes con los órganos comunitarios y facilitar la labor parlamentaria de control de la actividad exterior del Ejecutivo.

Cuando la trasposición de directivas siga el cauce de la legislación delegada, el Consejo de Estado en Pleno - deberá ser consultado. Igualmente deberá serlo cuando se - adopte el cauce de ley.

La trasposición por vía reglamentaria a los reglamentos de ejecución de leyes a que se refiere el párrafo anterior, exigirá la consulta a la Comisión Permanente de dicho Consejo (arts. 21. Uno y Dos y 22. Dos).

VI.) APLICACION JUDICIAL DEL DERECHO COMUNITARIO.

El artículo 93 de la Constitución solo habilita al Gobierno y a las Cortes Generales, para garantizar el cumplimiento de los tratados y del derecho derivado ("resoluciones"), omitiéndose al Poder Judicial.

La falta de profundización sobre esta temática en la fase constituyente, impide encontrar una explicación verificable sobre esta llamativa omisión, la falta de ella, puede establecerse la hipótesis de que no existiendo en el sistema español en general y en especial en el artículo 93, elementos del llamado dualismo, tanto los tratados como las "resoluciones" institucionales, constituyen fuentes jurídicas directas, cuya aplicación judicial no es discutible y en consecuencia, la omisión del Poder Judicial, en el citado artículo 93, puede obedecer a la idea de evitar superfluidades u obviedades, por cuanto la competencia judicial no se fundaría en ese artículo, sino en las premisas generales delimitadoras de su función en un Estado de Derecho.

Los problemas técnicos sobre la naturaleza y rango del derecho comunitario, examinados en otro lugar de este Informe, presentan su aspecto práctico, en este nivel de su aplicación judicial.

A este nivel la cuestión puede descomponerse en estos dos aspectos:

- A) Determinación de la regla de conflicto.
 - B) Organismo constitucional habilitado para resolverlo.
- A) El conflicto de normas, puede presentarse ante el juez español:

a) Como un conflicto constitucional, en la medida en que pueda existir contradicción entre el derecho comunitario (primario o derivado) y la Constitución.

b) Como un conflicto, a un nivel inferior, entre la ley española (siendo indiferente su carácter de orgánica u ordinaria) y la norma comunitaria.

a) En el primer caso, nos encontramos ante un problema complejo, al que se ha aportado algunos elementos de respuesta en otro lugar de este Informe y que ha de ser completado, al examinar el punto B), por estar íntimamente ligados los aspectos sustantivos y procesales.

b) En el segundo caso, nos encontramos ante un problema ordinario de interpretación y aplicación de normas, puesto que como hemos dicho el derecho comunitario, es fuente de nuestro ordenamiento. El conflicto en tal caso, puede abordarse, bien desde una metodología consistente en afirmar la superioridad de rango del derecho comunitario, con efecto derogatorio o más exactamente prevalente sobre la norma interna o bien, de acuerdo con la consistente, en afirmar la reparación de ambos ordenes, afirmando la prevalencia, en función de las competencias materiales.

No se ignora, que estos dos planteamientos teóricos conducen a indudables perplejidades prácticas, al encontrarse el juez ordinario, frente a normas de distinta fuente material e incluso formal y que no encajan en el esquema cotidiano de aplicación del derecho interno. La respuesta a estas cuestiones conduce, a remitirse también, al aspecto procesal y orgánico, tal y como hemos señalado en el punto a).

B) Organo de solución de conflictos.

difuse, sino concentrado en un órgano excluyente de la competencia de la jurisdicción ordinaria, el reconocimiento y efectividad del principio de primacía del sistema comunitario, debe ser contemplado en función de la exigencia constitucional de la competencia de tal órgano.

Los problemas que verosíblemente han de plantearse al juez español serán idénticos a los que ha conocido, por ejemplo el juez italiano. Igual que en la Constitución italiana (art. 101), también la española (117.1 y 4) somete al juez al imperio de la "ley" y sus funciones solo pueden determinarse por ley. El artículo 163 de la Constitución y la LOTC, sus traen a la competencia del juez ordinario la solución de problemas de constitucionalidad.

En el sistema italiano, no obstante reconocerle el principio de primacía del derecho comunitario, se niega competencia al juez ordinario para la solución de eventuales conflictos de normas. Así la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de octubre de 1.978 nº 232.75 (Fuente: Neuvième Rapport. 1.975 p. 307), declara:

"En lo que respecta a disposiciones internas posteriores, adoptadas por ley o por actos con valor de ley ordinaria, este Tribunal entiende que el régimen en vigor no confiere al juez ordinario el poder de no aplicarlas".

Por el contrario, "está obligado a plantear la cuestión de su legitimidad constitucional".

En el sistema francés -donde el Consejo Constitucional responde a premisas específicas- el problema se plantea no como una cuestión de constitucionalidad sino de interpretación. Es la doctrina contenida en la muy citada, sentencia Vabre - (Directeur général des Douanes c/ Sté des Cafés Jacques Vabre, sentencia Cur d'appel, París. 7 julio 1973, texto en R.T.D.E.

Il ne s'agit pas, en effet, suivant les prévisions de l'art. 55... de trancher un problème de constitutionnalité, mais de déterminer d'entre deux normes, «2 qu'il convient d'appliquer à un litige donné».

Desde el lado comunitario, la rigidez de la doctrina tiende a hacer abstracción de las dificultades internas e incluso de los obstáculos psicológicos del juez, que puede encontrarse ante un problema insoluble: si no aplica el derecho comunitario, compromete la responsabilidad exterior y si lo aplica, viola (al menos aparentemente) su constitución y su estatuto orgánico.

En otro lugar de este Informe, hemos recogido datos sobre aquella doctrina comunitaria, Ahora procede completarla, en el concreto aspecto, de su aplicación judicial interna. - con una larga cita de la sentencia Sinmenthal de 9 de Marzo de 1.978.

17.... que en virtud del principio de primacía del derecho comunitario, las disposiciones del tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables tienden por efecto, en sus relaciones con el derecho interno de los Estados miembros, no solamente hacer inaplicable, de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional existente, sino incluso, -en tanto que estas disposiciones y actos son parte integrante, con rango de - prioridad, del orden jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros- de impedir la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales, en la medida en que fuesen incompatibles con normas comunitarias.

18.... que, en efecto, el hecho de reconocer cualquier eficacia jurídica a actos legislativos nacionales que invadan el campo en el que se ejerce el poder legislativo de la Comunidad o de otra manera incompatible con las disposiciones del derecho comunitario, equivaldría a negar el carácter efectivo de los compromisos incondicional e irrevocablemente asumidos por los Estados miembros

21.... que se deduce del conjunto de lo que precede, - que todo juez nacional, actuando en el marco de su competencia, tiene la obligación de aplicar integralmente el derecho comunitario y proteger los derechos que este confiere a los particulares, dejando de aplicar cualquier disposición eventualmente contraria de la ley nacional, sea anterior o posterior a la regla comunitaria;

22.... que, desde luego, sería incompatible con las exigencias inherentes a la naturaleza misma del derecho comunitario, toda disposición de un orden jurídico nacional o toda práctica legislativa, administrativa o judicial que tuviese por efecto disminuir la eficacia del derecho comunitario por el hecho de rehusar al juez competente para aplicar este derecho, el poder de hacer en el momento mismo de esta aplicación todo lo que sea necesario para apartar las disposiciones legislativas nacionales, que eventualmente obstaculicen la plena eficacia de las normas comunitarias;

23.... que tal sería el caso, si en la hipótesis de una contradicción entre una disposición del derecho comunitario y una ley nacional posterior, la solución de este conflicto estuviese reservada a una autoridad distinta que el juez llamado a aplicar el derecho comunitario, - investido de un poder de apreciación propio....

La doctrina contenida en la anterior sentencia, lleva hasta sus últimas consecuencias y con un maximalismo hasta ahora desconocido -hasta donde alcanzan los conocimientos de informante- los principios de primacía e inmediatez.

Hay que plantearse necesariamente la cuestión acerca de como es posible coordinar tal doctrina, con el artículo 1º y 35 de la LOTC, que reserva al Tribunal Constitucional, como interprete no solo supremo, sino único de la Constitución, la decisión en la materia.

¿Podría entenderse que el artículo 93 de la Constitución y la ley orgánica allí prevista del mismo rango, que la del Tribunal Constitucional, pero posterior y especial...

El informante no se atreve a dar una respuesta afirmativa y duda de que el Tribunal Constitucional sobre todo, en una primera etapa de su actividad este dispuesto a desprenderse de esta parcela de su competencia.

El informante entiende por el contrario, que al derecho comunitario, debe serle indiferente, el hecho de que en el interior de cada Estado miembro exista un control constitucional difuso o concentrado; pues lo que interesa es que aquellos principios de primacia e inmediatividad, sean en definitiva asegurados, cualquiera que sean los cauces internos que hayan de seguirse aunque ciertamente, tal y como señalaba el abogado general Reisehl, en el Informe ante el Tribunal, en el citado asunto Simmenthal, ello provoque una dilación (en el caso de Italia de tres o cuatro años).

Resumiendo los datos e ideas, expuestas en este capítulo y en otros lugares de este Informe se podrian establecer las siguientes reglas prácticas:

1ª.- Entender como conflicto de naturaleza constitucional, el que se presentara entre la Constitución y el derecho comunitario primario o derivado.

2ª.- Entender el derecho comunitario, como "norma con rango de ley" en el sentido del artículo 35 de LOTC.

3ª.- Cuando el conflicto entrañe interpretación de la Constitución, plantear cuestión de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional.

4ª.- Cuando se trate de conflicto entre normas españolas de inferior rango y normas comunitarias, resolverlo en el nivel judicial en que se plantee.

5ª.- Asegurar la intangibilidad del derecho comunitario

Hasta aquí se ha contemplado el problema de la función judicial en relación a la necesidad de salvaguardar las exigencias constitucionales internas, cuyo cauce específico, en la hipótesis de conflicto máximo, es el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad prevista en el citado artículo 35 LOTC.

Pero el juez interno, en su "desdoblamiento funcional", en cuanto órgano también de aplicación del derecho comunitario, está sujeto a otro reenvío, además del que se puede presentar en el derecho interno: el reenvío comunitario.

C) Las cuestiones prejudiciales comunitarias y la doctrina del acto claro.

Los distintos aspectos, sustantivos y procesales de las llamadas cuestiones prejudiciales, previstas en los artículos 41 CECA, 177 CEE y 150 CEEA, han dado lugar a numerosos trabajos doctrinales y a desarrollos jurisprudenciales importantes, siendo este el cauce aprovechado por el Tribunal de Justicia de las comunidades, para elaborar las más importantes categorías, con que opera el derecho comunitario.

Está fuera de los objetivos de este Informe, el realizar un análisis de esa problemática en el derecho comunitario, pues de lo que se trata, en este capítulo es de encontrar reglas prácticas para el juez español.

A este respecto es suficiente con recordar, que el reenvío prejudicial comunitario, no tiene la función de asegurar la primacía del derecho comunitario (que deriva de otras premisas), sino de asegurar la uniformidad de su interpretación, sería por tanto, un mecanismo homólogo, al que inspira al Tribunal Constitucional.

".... el marco muy particular de la cooperación judicial, instituída por el artículo 177, por el cual, jurisdicción nacional y Tribunal de Justicia, en el orden de sus competencias propias, son llamadas a contribuir directa y recíprocamente a la elaboración de una decisión, para asegurar la aplicación uniforme del derecho comunitario; en el conjunto de los países miembros".

Aunque con diferencias en los tratados CECA y los otros dos, la idea es que la jurisdicción nacional en bloque, es incompetente para interpretar el derecho comunitario, debiendo proceder al reenvío al Tribunal Comunitario:

- Facultativo, por los órganos subordinados.
- Obligatorio, por los órganos de última instancia.

Respecto a estos segundos, la conocida sentencia de 27-3-63, C.P. Tariefcommisie, asuntos 21 a 30/62, declaró que les obliga el artículo 177, "sin ninguna restricción".

Estando en curso de aprobación parlamentaria la Ley Orgánica del Poder Judicial, es prematuro hacer aquí una lista de órganos judiciales que pueden o deben formular cuestión prejudicial, lista que debe comprender los órganos judiciales de las Comunidades Autónomas previstos en el artículo 151 de la Constitución o los que, eventualmente, puedan establecerse en los Estatutos de Autonomía, si se llega a la llamada "segunda lectura", en cuya virtud, incluso las regiones que siguen la vía del 143, pueden dotarse del aparato institucional de las otras (v. gr.: proyecto de Estatuto para Cantabria, donde se prevee un "Tribunal Supremo") sic).

En cuanto al régimen lingüístico previsto en el artículo 29 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades, debería establecerse el castellano, aunque en el interior de los órganos judiciales de algunas Comunidades Autónomas, se utilizará cualquiera de las otras lenguas españolas.

Si el planteamiento de la cuestión prejudicial, es concebido con la obligatoriedad, sin ninguna restricción y el automatismo que proclama reiterada jurisprudencia, una desviación puede surgir, como consecuencia de la aplicación de la doctrina llamada del "acto claro". A través de tal doctrina, se puede pretender ampliar el margen de apreciación del juez nacional a expensas de las competencias excluyentes del Tribunal de Justicia comunitario.

De la misma manera que en el orden interno español, la redacción del artículo 35. Uno de la LOTC, puede plantear la duda acerca de si el planteamiento del reenvío constitucional es siempre preceptivo, en el orden jurídico comunitario, también se plantea la duda acerca de los poderes del juez interino en relación a cuestiones "claras". Lo que ocurre, es que tal afirmación entraña ya una interpretación, aunque sea expeditiva.

Las jurisdicciones francesas, inspirándose en la doctrina de Laferrière (traité de la Juridiction Administrative, 1887), hablan de aquellas cuestiones "de nature à faire naître un doute dans un sprit éclairé". En esa línea, el Consejo de Estado, Decisión Cohn-Benditt, de 22-12-78, realiza una interpretación del artículo 189 del Tratado de Roma y de la normativa comunitaria sobre libertad de circulación, sin reenvío al Tribunal de Justicia.

Por su parte, le Cour de Cassation (Sala de lo Penal), en sentencia de 20 de octubre de 1.977, (asunto, Peureux c/ Dirección General de Impuestos), interpretando el artículo 177 del Tratado de Roma, declara que el reenvío solo puede producirse "à la condition aux termes de l'article précité, q'une décision sur une telle question soit nécessaire, pour la solution du litige". Esta doctrina inspira el artículo 5º del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial.

Obviamente, esta decisión del Tribunal Supremo francés comete un grave error de interpretación del propio artículo 177 del Tratado de CEE, pues confunde los poderes del juez de instancia, para que el reenvío es facultativo, con los del Tribunal Supremo para quien es obligatorio, lo que viene a demostrar que una cuestión aparentemente clara, puede serlo únicamente por plantearse superficialmente.

Aunque en ciertos casos el reenvío puede ser superfluo, cuando una cuestión es manifiestamente clara o idéntica a otra ya resuelta por el Tribunal u obedece a propósito manifiestamente dilatorios, parece que ^{en} el sistema del Tratado, esos inconvenientes deben ser asumidos para obtener el superior objetivo de centralizar la interpretación, como primer presupuesto para obtener la aplicación uniforme.

Así pues, los Tribunales españoles además de la cuestión constitucional, cuando el problema sea de esta naturaleza, deben operar el reenvío prejudicial comunitario, en todo caso, con carácter facultativo, en los órganos cuya resolución no agote la instancia y obligatoriamente en aquellos donde se opere tal agotamiento.

En los casos en que el Estado sea parte, éste deberá realizar consulta al Consejo de Estado en pleno, de acuerdo con el artículo 21, tres y cuatro de su ley reguladora, aunque esta consulta es irrelevante, desde el plano de comunitario é incluso en el plano de proceso interno, en relación al que se hubiere concretado la posible diferencia de interpretación preprocesal entre las partes.

VII) COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN RELACION A
LOS TRATADOS COMUNITARIOS.

La ya abundante doctrina general acerca de las fuentes del derecho tras la Constitución, apenas se ha ocupado de la problemática que encabeza esta parte del Informe. Algún autor entiende, que el artículo 93, al encomendar a las Cortes o al Gobierno, solo la "garantía" del cumplimiento de los tratados, no excluye la posibilidad de competencias de ejecución de las Comunidades autónomas (asi Argullol y Murgadas en Los limites de la potestad legislativa de las Comunidades autónomas, Vol I, - 227 de la obra colectiva "toda supra")

Pese a esta ausencia de doctrina ya empieza a aparecer el criterio en que los tratados internacionales constituyen un limite general a las leyes de las Comunidades autónomas, de suerte que las competencias que hubieran sido territorializadas, se estatalizan, haciendose de esta forma, al menos compartidas (ver Tomás Villarrova, Vol I, 165 y T.R. Fernandez Vol. II, 869, en ob. cit. supra, quien reproduce esta opinión literalmente en el Curso con 8º Enterría, p. 283).

No debe extrañar este distanciamiento de la doctrina en torno a esta cuestión: se trata de una temática ajena a la Constitución que ha seguido un cauce subterráneo, pues ha pasado desde los Estatutos de la Segunda Republica, directamente a los presentes de Cataluña y Provincias Vascongadas, tras ser rechazada abrumadoramente en el proceso constituyente, por las Cortes

No es cuestión de plantearse aquí el problema de la posible inconstitucionalidad, hecha precisamente por via estatutaria, de esta transferencia en bloque de competencias en relación con las competencias exteriores de Estado, que se conti-

Hay que partir de tales textos, para extraer su sentido a la luz de otros datos del sistema, buscando una interpretación global que permita el artículo 28. Uno de la L.O.T.C. y que puede permitir interpretar unos estatutos por los otros.

Señalemos, de entrada, que los párrafos 5, de los citados estatutos tienen una redacción idéntica, en lo que se refiere a un derecho de información en relación a tratados de "especifico interes" para la respectiva comunidad.

En cambio los párrafos 3, tienen distinta redacción y utilizan conceptos distintos, aparentemente la transferencia operada en el Catalán es más amplia que en el de Vascongadas, pues no se ponen límites a sus competencias de ejecución, mientras que el otro hace una referencia al artículo 93. A la inversa, en el de Vascongadas se previene que no se pueden alterar, por vía internacional, las competencias de esa Región, sino mediante revisión del Estatuto, clausula que no existe en el catalán.

La unidad de la politica exterior del Estado, parece un principio no discutible y puede constituir un principio interpretativo esencial de toda esta problemática (ver más ampliamente Muñoz Machado. Las potestades legislativas de las Comunidades autónomas. Civitas 1979 p. 75).

Esta es la idea que se ha reflejado en la Constitución, a la luz de los trabajos preparatorios y que tiene su consagración en el artículo 149.3º donde no se habla de competencias de ejecución en materia de relaciones internacionales, como se hace en otros apartados: 7º (legislación laboral, 8º legislación civil, 17º legislación social, 18º pesca marítima, 23. medio ambiente, etc.). Parece, según el esquema constitu-

caso sujeta al control estatal, tal y como declaró el Tribunal Constitucional italiano, en sentencia de 27-VII-76 (Fuente: - Dixième Rapport, p. 329), estableciendo que "puesto que la - autonomía reconocida a las Regiones por la Constitución no - puede desbordar el límite de las obligaciones internacionales del Estado, la disposición en cuestión (ley de aplicación de - directivas sobre la reforma agrícola), que tiende a asegurar - el respeto de los derechos comunitarios, no es contraria a la Constitución".

Veamos en que medida estas ideas generales, pueden traducirse en conclusiones prácticas y jurídicas, en el particular sistema español.

Un análisis simplemente literal del Estatuto de las Provincias Vascongadas y un análisis sistemático del Catalán, permite reencontrar en los Estatutos dos especies de tratados, de naturaleza y efectos diferente, que encontramos en la Constitución:

- tratados comunitarios,
- otros tratados sin cesiones de competencias.

Claramente aparece del Estatuto vasco que, sus competencias internacionales, en su caso, dejan "a salvo lo previsto en el artículo 93", es decir las modificaciones en profundidad que presenta el artículo 93.

Aunque tal precaución no aparece en el catalán ninguna razón existe, a tenor de lo expuesto, para que se pueda entender que se ha hecho una excepción estableciendo para Cataluña un techo más elevado.

El juego del artículo 93 dentro del sistema, que hemos analizado en otro lugar, indica que a nivel de Comunitades

En consecuencia, no es que en el Estado de Vascongadas se haya establecido una limitación que no existe para Cataluña, es que es una frase superflua de valor puramente semántico, de suerte que el resultado sería el mismo, aunque no estuviese y por tanto, tal limitación juega para esos dos Estatutos y cualquier otro imaginable.

Justamente por ello la ejecución corresponde constitucionalmente, al "Gobierno" y a las "Cortes" y no a las Comunidades. No existe así contradicción entre el artículo 93 y los artículos 20 y 27 de los Estatutos: las competencias que se le atribuyen se refieren a otros tratados, pero no a los comunitarios.

Este planteamiento debe llevar a la conclusión de que tampoco tienen un derecho a ser informados, respecto a esos tratados, puesto que no van a tener competencias de ejecución. Tal facultad debe entenderse referida al resto de tratados.

De esta forma se asegura la imprescindible unidad de acción del Estado, que es en definitiva el responsable ante las instituciones comunitarias por infracción de los tratados y derecho derivado, por acción, o por omisión.

Así durante el año 1.979, 180 procesos en el marco del artículo 169, han sido iniciados de los que un 75% conciernen a la falta de trasposición de directivos (Treizième Rapport, 316). Es de destacar que uno de los países más lentos en esta tarea, es precisamente Italia, país de estructura regional, como es sabido.

Madrid, 18 de Septiembre de 1.980