El reparto de los poderes regionales en España en base a la adhesión a las Comunidades Europeas (marzo 1981)

Leyenda: Ponencia de marzo de 1981 del Profesor Carlos F. Molina del Pozo, Director del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Alcalá de Henares, en el marco de un seminario anglo – español en Loughborough (Inglaterra), en la que explica el reparto de los poderes regionales en España en base a la adhesión a las Comunidades Europeas.

El autor aborda la facultad de dictar normas jurídicas, la función ejecutiva y la actuación de los tribunales tanto a escala regional como comunitaria. Además, plantea cuáles son las implicaciones de la integración de España en la Comunidad para la potestad normativa, para la función ejecutiva y para la actuación jurisdiccional dentro de las Comunidades Autónomas.

Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.1.III. ESP, POL Reg 4m, marzo 1981.

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

URL:
http://www.cvce.eu/obj/el_reparto_de_los_poderes_regionales_en_espana_en_base_a_la_adhesion_a_las_comunidades_europeas_marzo_1981-es-e0570890-a8ba-48df-84b3-65b12a9ca9f3.html

Publication date: 20/02/2014

www.cvce.eu

1016.1.III.ESP
POL. REG
4m

INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA

Consejo Superior de Investigaciones Cientificas.

UNIVERSIDAD AUTONOMA. CANTO BLANCO. MADRID. ESPAÑA.

EL REPARTO DE LOS PODERES REGIONALES EN ESPAÑA EN BASE A LA ADHESION A LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

C. F. Molina del Pozo

SEMINARIO ANGLO-ESPAÑOL.
23-25 de Marzo de 1.981
LOUGHBOROUGH
INGLATERRA.

www.cvce.eu

INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS
PLAZA DE LA VICTORIA, S/N.

Título de la ponencia:

"EL REPARTO DE LOS PODERES REGIONALES EN ESPAÑA EN BASE A LA ADHESION A LAS COMUNIDADES EUROPEAS"

Prof. Dr. Carlos F. Molina del Pozo
Director del Instituto de Estudios
Europeos de la Universidad de
Alcalá de Henares (Madrid)

I N D I C E

I) INTRODUCCION.

II) EL PODER LEGISLATIVO

1) La facultad de dictar normas jurídicas en el ámbito regional.
2) La facultad de dictar normas jurídicas en el ámbito comunitario.
3) Implicaciones de la integración para la potestad normativa de las comunidades autónomas.

III) EL PODER EJECUTIVO

1) La función ejecutiva a nivel regional.
2) La función ejecutiva a nivel comunitario.
3) Implicaciones de la integración para la función ejecutiva de las comunidades autónomas.

IV) EL PODER JUDICIAL

1) La actuación de los tribunales a escala regional.
2) La actuación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
3) Implicaciones de la integración para la actuación jurisdiccional dentro de una comunidad autónoma.

I) INTRODUCCION.-

Para iniciar estas breves reflexiones acerca de una cuestión tan fundamental,conviene,quizás,partir de un hecho futuro,pero incuestionable cual es la certeza de la próxima adhesión del Estado español a la Europa comunitaria. El proceso ya iniciado hace unos años,parece configurarse en la actualidad como irreversible,y en consecuencia,es oportuno y hasta preciso,comenzar de forma decidida a exponer los muy numerosos y distintos problemas que irán planteándose,no sólo durante el transcurso del periodo oficial de negociaciones para la adhesión solicitada, sino también los que se pudieran producir una vez llevada a cabo nuestra integración en las Comunidades. Así enfocada la cuestión,se hace -pienso- totalmente imprescindible abordar una serie de temas básicos que pronto se convertirán en fuente segura de producción de problemáticas diversas,dada la irreversibilidad del proceso iniciado a que antes me refería.

Bien es cierto,que hasta el momento presente,los temas de base y contenido económico vienen siendo los más estudiados en su conflictividad,dado el caracter eminentemente económico que supone la adhesión de un nuevo pais a la historia europea en su vertiente comunitaria. Sin embargo,no es posible olvidar,que los aspectos estrictamente políticos y jurídicos de la cuestión se encuentran estrechamente vinculados a la gran problemática económica,a nivel general,en nuestros dias. En consecuencia,lógico es detenerse a analizar a fin de ofrecer soluciones coherentes,el proceso que conduce a la adhesión,desde una perspectiva política y jurídica que nos ponga de frente a la inevitable polémica que suscitarán,ciertamente,determinados puntos de la cuestión.

Insisto de nuevo en que,aún reconociendo la interrelación existente hoy entre los temas jurídico-políticos y económicos,a veces se hace una exigencia el deslindar ambos con su propio contenido,con el simple propósito de buscar soluciones eficaces a los problemas que en un futuro próximo pudieran plantearse en torno a diferentes

tos de índole marcadamente jurídico-política, que no económica. Y este planteamiento es el que aquí se pretende seguir para analizar una de esas distintas cuestiones que sin duda habrán de suscitarse en unos años, en virtud de la negociación ahora en curso que conducirá a la plena incorporación de España a las Comunidades Europeas. Como digo, de entre la variada gama de posibles temas que se debatirán pronto, aparece uno de extraordinaria importancia, como es el de la actuación de los poderes regionales como consecuencia de la integración del Estado español a la Europa comunitaria. Efectivamente, el tema comienza a ser de capital entidad, dada la transcendencia que día a día adquiere en el contexto interno del Estado español la cuestión de las autonomías regionales, la cual no sólo incidirá en los esquemas económicos de la integración, sino también y en forma destacada, en los puramente jurídicos y políticos.

No voy ahora a entrar en la cuestión de la importancia mayor o menor del tema regional, lo cual me parece más que obvio, sino que lo haré en lo que afecta al juego que dichas comunidades autónomas van a desarrollar proximamente como consecuencia de la incorporación de un Estado -en el interior del cual se encuentran ubicadas- a unas Comunidades Europeas que, también a veces, se hallan sufriendo desajustes internos y crisis reales que hacen peligrar su propia estructura definida y modos de funcionamiento. Desde esta amplia perspectiva de base, cabría preguntarse ¿cómo va a ser el modo y la forma en que podrán actuar y desarrollarse los distintos poderes, en el ámbito de las comunidades autónomas reconocidas y amparadas por nuestra vigente Constitución?, ¿acaso será compatible la existencia de facto de tales poderes con la integración en las Comunidades? Aún en el supuesto de que sí lo fuera, ¿cómo quedaría constituido el binomio poderes regionales-poderes comunitarios?, ¿que controles actuarian sobre ambos poderes?, ¿que límites formales alcanzarían a la realización o ejecución de los mismos?. Estas y otras interrogantes pueden surgir en torno al tema que presentamos, y precisamente aquí, se intentará trazar las lineas de cobertura mínima que, con la brevedad exigida, pueden dibujarse desde nuestra modesta opinión. Para ello se partirá, inevitablemente, de la triada de poderes en otro tiempo formulada por Montesquieu y que aún en nuestros días continua en toda su vi-

nales de los sistemas democráticos,y,en consecuencia,en la Constitución española de 1978.

II) EL PODER LEGISLATIVO.-

Quizás sea en torno al desenvolvimiento del poder legislativo en donde se puedan suscitar las cuestiones más candentes,puesto que,no hay que olvidar,que la propia Constitución de 1978 reconoce la existencia de comunidades autónomas dentro del territorio geográfico comprensivo del Estado español en su conjunto,y claro está,dichas comunidades autónomas,como en su misma definición se contiene,se encuentran capacitadas para dictar normas jurídicas de obligado cumplimiento dentro del ámbito del territorio físico a que se extienden,y por los órganos en ellas ubicados con competencia para legislar.

Pero,es que,por otra parte,la Comunidad,también posee una estructura organizativa capaz de emitir normativa legal en base al tenor de los textos que configuran los Tratados fundacionales de la mismas. En consecuencia,nos encontramos,por un lado,con unas comunidades autónomas a las que les está reconocida la potestad legislativa dentro de su territorio,y de otro lado,con unas Comunidades Europeas que,asimismo, poseen la competencia necesaria para dictar normas jurídicas que,como decíamos,lo son de obligado cumplimiento en el seno de todos y cada uno de los Estados miembros. El problema habrá de plantearse,pues,en el sentido de delimitar hasta donde llegan las facultades atribuidas constitucionalmente y por sus propios Estatutos a los órganos competentes para ejercer la potestad legislativa dentro de cada comunidad autónoma,y donde comienzan las competencias reconocidas por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas a,los órganos que deben ejercer la función legislativa a nivel comunitario.

1) La facultad de dictar normas jurídicas en el ámbito regional.-

No queremos entrar ahora en la discusión acerca del acceso a la autonomía de las distintas nacionalidades y regiones españolas,y si

últimamente parece querer encauzar el Gobierno el camino hacia la plena autonomía de la nacionalidad andaluza- ,puesto que ello nos llevaría a un terreno del que no rehuimos,pero que nos apartaría del contenido que aquí queremos referirnos. Unicamente hay que recordar la existencia real en nuestra Constitución de dos fórmulas diferentes para concurrir a la autonomía de una región,las cuales comportan,evidentemente,dos tipos o grados de autonomía bien diferenciada,una que alcanza niveles superiores de autogobierno,y otra que sólo consigue niveles medios o más reducidos que los de la anterior.En todo caso,y prescindiendo de las posibilidades teoréticas para descender al terreno de las realidades,hay que considerar como base de nuestro análisis a las dos nacionalidades ya constituidas y que funcionan en la actualidad, las cuales se rigen por sendos Estatutos aprobados y refrendados en el sentido exigido por la suprema norma del Estado. Tomando ambos como ejemplo a seguir,considero más eficaz el presente trabajo en cuanto se refiere a su realidad y profundidad en el tratamiento de los diversos aspectos que conforma la problemática que nos ocupa.

Pues bien,la facultad para emanar normas jurídicas en el ámbito regional corresponde a los órganos que tienen reconocida estatutariamente la función legislativa,es decir,la atribución para dictar leyes se residencia en el titular de la potestad legislativa: los Parlamentos de cada comunidad autónoma. Dicha potestad viene atribuida en virtud de una norma con rango de ley orgánica que son los Estatutos de autonomía. En ellos se reconoce la existencia de órganos con competencia para legislar,alcanzando el contenido de dichas leyes al conjunto del territorio que abarca la comunidad autónoma de que se trate.

Así,el Estatuto de Cataluña,en su art. 29 recoge y configura la existencia de un Parlamento que queda integrado dentro de la Generalidad. Dicho Parlamento,que representa al pueblo de Cataluña,ejerce la potestad legislativa (art. 30 del Estatuto). El art. 33 vuelve a insistir en la misma cuestión al referirse a que "el Parlamento de Cataluña ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración de leyes". Al igual que sucede en el ámbito estatal,el mismo art. 33 del Estatuto indica que,dicha potestad legislativa sólo será delegable en el Consejo Ejecutivo o Gobierno en términos

al Gobierno contemplan los art. 82,83 y 84 de la Constitución. Es decir,que como luego se verá,el poder ejecutivo puede recibir de manos del legislativo, elegaciones legislativas,de la misma manera que ello sucede a escala estaal. El importante papel de la institución parlamentaria queda,pues,suficienemente reflejado,precisamente,en base a la existencia en sus manos de la ás alta responsabilidad,cual es la posibilidad formal de dictar normas jurídicas como consecuencia de ostentar la potestad legislativa.

No pretendo detenerme más sobre este punto,pero,quizás es oportuno ecordar,que el Parlamento catalán se viene a configurar a imagen y semejana de su homónimo español,en lo que se refiere a competencias y facultades tribuidas; las que se contienen en el Estatuto,son una réplica a las incluias en el texto constitucional vigente hoy en España. En este sentido,y sólo título de ejemplo,el art. 30 del Estatuto,reconoce como atribución propia exclusiva del Parlamento catalán la de aprobar los presupuestos.

En términos muy parecidos hay que expresarse al referirnos a la comunidad autónoma vasca,cuyo Estatuto refleja ya,en su Título II,el hecho de ue una de las instituciones en donde se residencian los poderes del pais Vaco es precisamente su Parlamento (art. 24 del Estatuto). El siguiente precepto inculca que el Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa,con lo cual e autoconstituye en centro de donde emanan las normas jurídicas vigentes en l interior de la comunidad autónoma vasca,sin perjuicio de las que rigen en l conjunto la vida social del Estado español y que tienen su origen en la onstitución.

Por tanto,y a modo de resumen,el Parlamento ubicado institucionalente en cada comunidad autónoma,está capacitado para dictar normas jurídias,en base a la potestad legislativa que le está expresamente reconocida el texto de los correspondientes Estatutos de autonomía que rigen el dearrollo de cada comunidad autónoma. Por lo que se refiere al valor de las ormas que emanan de los Parlamentos de las comunidades autónomas,hay que ientarse en el sentido de mantener su paridad con las normas que emanan las Cortes Generales,tan sólo que el ámbito de su aplicación queda conretado al del territorio que abarca la comunidad autónoma. En general las

idéntico valor que las propias emanadas del Parlamento español.

2) La facultad de dictar normas jurídicas en el ámbito comunitario.-

Como se sabe, en contra de lo que sería habitual en nuestro lenguaje, la facultad para dictar normas jurídicas en el contexto de las Comunidades Europeas, no reside en el Parlamento europeo, el cual ostenta unas competencias bastante recortadas todavía a nivel general y prácticamente nulas en materia legislativa. Quizás pueda afirmarse que, además de emitir su parecer acerca de aquellas cuestiones en las que debe ser consultado, el Parlamento posee una atribución fundamental cual es la discusión y aprobación en su caso, del presupuesto global de las Comunidades Europeas para cada ejercicio. Este sólo matiz es el que le aproxima a sus homónimos de cada país miembro, por lo demás, poco tiene de común con las funciones que en el interior de cada Estado llevan a cabo los Parlamentos nacionales.

Pues bien, si el Parlamento no detenta la potestad legislativa en el marco comunitario ¿dónde reside dicha potestad?, ¿a que órganos institucionales corresponde la elaboración y aprobación del conjunto de reglas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario?. La respuesta a estas cuestiones es sencilla dado que serán los propios Tratados fundacionales de las Comunidades quienes contengan en su articulado la solución que se busca. En efecto, la toma de decisiones que vinculan a todos los Estados comunitarios, se pone en mano de dos órganos fundamentalmente, que de esta forma se configuran como los detentadores de la función legislativa: el Consejo de Ministros y la Comisión, si bien ésta última desarrolla más la función ejecutiva, que no le es incompatible en determinados supuestos señalados en los Tratados, con el poder necesario para dictar normas jurídicas de caracter estrictamente legislativo como son los reglamentos comunitarios. En cualquier caso, ambas instituciones desarrollan un juego complementario en orden a la elaboración y adopción de las normas que rigen en el interior del territorio que abarcan los Estados miembros. Pero veamos brevemente el proceso decisional en el contexto comunitario, dejando para más tarde las implicaciones que la Comisión presenta en el mismo, por tratarse del órgano ejecutivo comunitario.

verdadera capacidad decisional,frente a las caracteristicas que se aprecian en otras organizaciones intergubernamentales. Pero,¿cómo se elaboran y se adoptan las decisiones en el sistema comunitario? ¿cuales son los mecanismos y procedimientos que para ello se utilizan? ¿quienes son los principales actores y cual es el papel que cada uno desempeña?. La contestación a estas preguntas hay que intentar darla en base al contenido,no ya de los Tratados fundacionales de Paris y de Roma,sino del Tratado de Bruselas de 1967,por el que se fusionaron los órganos de las tres Comunidades,instituyendose un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.

No vamos a entrar ahora en detalles sobre esta cuestión,puesto que,lo que sí nos interesa que quede claro,es la existencia de unos órganos comunitarios con capacidad para tomar decisiones,que no son otra cosa que normas jurídicas formales,que serán de aplicación directa en todos los Estados miembros,en unos casos,y de aplicación indirecta,en otros casos, pero siempre,eso sí,son reglas que componen un armazón o estrctura jurídica que regula la actividad y desarrollo de las Comunidades Europeas en su conjunto.

Estrictamente,por lo que a la potestad legislativa se refiere,será el Consejo de Ministros el órgano o institución al que le vienen atribuidas las funciones propias de dictar normas jurídicas de obligado cumplimiento en el interior de cada Estado miembro. El art.145 C.E.E.establece que para garantizar el cumplimiento de los fines que se determinan en el Tratado y en las condiciones que en el mismo están previstas,el Consejo dispone de poder de decisión. Este poder decisional o normativo se ejerce sobre todo conjunto amplio de materias que han sido transferidas por cada Estado miembro a las Comunidades Europeas en el momento de la firma y entrada en vigor de los Tratados que instituyeron aquellas Comunidades.

Por último,aludir tan sólo a las denominaciones que adoptan las normas jurídicas emanadas de la institución que ostenta la potestad legis-

- en cada caso veremos-, puede dictar "reglamentos", los cuales presentan un caracter general, siendo obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todo Estado miembro sin que sea necesario darle fuerza de ley a través de una norma del legislativo de cada Estado o de una reglamentación nacional. También el Consejo toma "decisiones", que son obligatorias en todos sus elementos para quienes son sus destinatarios (Gobiernos, empresas y particulares). En tercer lugar, el Consejo puede dictar "directivas", las cuales son obligatorias en cuanto al resultado que se espere obtener con la aplicación de las mismas, pero se deja a la libre elección de las diferentes instancias nacionales la adopción de procedimientos y medios que se estimen oportunos en cada caso para lograr la finalidad perseguida. Finalmente, el Consejo puede formular "recomendaciones" o emitir "informes", que carecen en todo caso de fuerza obligatoria para sus destinatarios. En todos estos supuestos, es de importancia fundamental el rol que desarrolla la Comisión en tanto que es el órgano ejecutivo comunitario y posee en muchos casos el derecho de iniciativa sobre las cuestiones que deben plantearse al Consejo para su discusión y aprobación, si procede, de la norma jurídica oportuna.

5) Implicaciones de la integración para la potestad normativa de las comunidades autónomas.-

Como ya se ha dicho, las comunidades autónomas gozan de potestad normativa en el interior de su territorio. El ejercicio de dicha potestad, en primer término, se verá limitado a una serie de materias sobre las cuales cada comunidad autónoma ostenta competencias atribuidas por su propio Estatuto autonómico, lo cual forma parte de un dificil y, a veces, largo proceso encaminado a lograr la transferencia completa de esas competencias por parte del Estado hacia las distintas comunidades autónomas.

Por otra parte, como consecuencia directa e inmediata de la incorporación de un Estado a la Europa comunitaria, dicho Estado adherido debe proceder, asimismo, a llevar a cabo una amplia serie de transferencias sobre distintas competencias, a partir de la entrada en vigor del Tratado de adhesión, dejan de corresponder, por lo que a su ejercicio se refiere, al Estado

ves de las instituciones competentes que posean, serán quienes se ocupen de actuar y desarrollar toda esa serie de competencias transferidas.

Consecuencia de todo esto es que, las comunidades autónomas han de asumir plenamente, al igual que el Estado en su conjunto, las líneas y directrices que los órganos comunitarios europeos impongan en determinadas materias que, con anterioridad, formaban parte, incluso, de competencias transferidas en grado de exclusividad a los órganos regionales. Es decir, que cuando el Consejo de Ministros comunitario dicta un reglamento, por ejemplo, que afecta a una materia de competencia de los órganos regionales, éstos últimos habrán de asumirlo, incluso en el supuesto de que estuviese en abierta contradicción con la política interna que sobre la misma cuestión se seguía por los responsables de la comunidad autónoma.

En una palabra, los actos emanados de los órganos competentes de las Comunidades europeas, vinculan a todo Estado miembro de las mismas, y subsiguientemente, a cada comunidad autónoma que exista en el interior de dicho Estado, aunque la materia de que se trate en cada supuesto sea o esté atribuida con competencia exclusiva por parte del Estado a la comunidad autónoma concreta, mediante su inserción en el Estatuto correspondiente. Por todo ello cabe afirmar la existencia de un límite al ejercicio de la potestad normativa en el seno de las comunidades autónomas. Por otra parte, las normas que se dicten por los órganos legislativos de las comunidades autónomas, habrán de velar en todo momento por que esas normas no se opongan al contenido de los Tratados fundacionales, ni a las reglas que inspiran el Derecho comunitario derivado, puesto que, en caso contrario, las normas emanadas de los Parlamentos regionales no tendrían validez ni podrían ser ejecutadas, dada la primacía del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas sobre cualquier otro ordenamiento jurídico, incluso, naturalmente, sobre el propio de cada Estado miembro. Así, pues, además de una limitación al ejercicio de la potestad normativa de las comunidades autónomas, los órganos comunitarios europeos ejercen un control sobre la actuación de los órganos legislativos regionales, para lo cual, cuentan siempre con la ayuda de las instituciones de control existentes en cada país miembro a nivel estatal, y ello resulta hasta cierto punto lógico si se tiene presente que, en caso de contradicción entre

así como en los supuestos de incumplimiento o inejecución de la normativa jurídica comunitaria por parte de una comunidad autónoma,los órganos jurisdiccionales europeos entrarían en escena,exigiendo al Estado miembro directamente y no a la comunidad autónoma infractora la aplicación de medidas tendentes a hacer cumplir la resoluciones que emanaron de los órganos legislativos de las Comunidades Europeas,y en caso contrario,sancionando la conducta del Estado miembro en cuyo interior se ha producido el deterioro del ordenamiento comunitario,sanción que dicho Estado miembro debiera repercutir a continuación sobre la comunidad autónoma que lo hubiese infringido en cada caso.

III) EL PODER EJECUTIVO.-

Como en el supuesto del poder legislativo,nos volvemos a encontrar aquí con la existencia,tanto a nivel de comunidad autónoma como de Comunidades Europeas de una serie de órganos que detentan el poder y la función ejecutiva,con lo cual los problemas resurgen de nuevo en el momento de deslindar los campos de actuación de cada parte. Incluso si tenemos en cuenta la fuerte tendencia federalizante hacia la que caminan las Comunidades Europeas en su deseo de conseguir la Europa unida de base eminentemente regionalista,se encontrarán cuestiones controvertidas debidas al hecho de que, las Comunidades Europeas tienen órganos que desarrollan la potestad reglamentaria como detentadores del poder ejecutivo,y por otro lado,también las comunidades autónomas del Estado español tienen reconocido en sus respectivos Estatutos de autonomía la posibilidad real de contar entre sus instituciones con unas que se encargan y tienen atribuida dicha potestad en virtud de que detentan el poder y realizan la función ejecutiva en el marco de su territorio físico. Todo ello planteará en unos años numerosos inconvenientes,por lo cual es preciso desde ahora ir formando conciencia de los mismos.

1) La función ejecutiva a nivel regional.-

La Constitución española de 1978 viene a reconocer explícitamente la existencia de órganos ejecutivos en el contexto de las comunidades autónomas,los cuales ejercen la función ejecutiva. Asimismo,los distintos Estatutos de autonomía recogen la configuración del poder ejecutivo en el inte-

ferenciado del poder ejecutivo instalado en el Estado español.

En general, nuestra Constitución determina que cada comunidad autónoma podrá tener un Consejo de Gobierno, el cual será el órgano colegiado ejecutivo de dicha comunidad, estando integrado por un Presidente que desarrollará las funciones típicas de dirección y por un cierto número de Consejeros, quienes van a ser responsables políticamente ante los Parlamentos o Asambleas de las comunidades autónomas. Por lo que se refiere a las funciones y competencias del Consejo de Gobierno, caben extraer alguna de ellas del propio texto constitucional, así: a) funciones ejecutivas y administrativas, dentro del ámbito de las competencias asumidas por la comunidad autónoma; b) la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad en los términos del art. 162, nº1, apartado a); c) todas aquellas que le atribuyan los Estatutos de autonomía y demás normas. (vid. Alvarez Conde: "Algunas consideraciones sobre los órganos de las comunidades autónomas", en la Revista de Derecho Público, nº79, Abril-Junio-1980, pag.227).

Más en concreto, y atendiendo exclusivamente a los Estatutos autónomos ya aprobados, puede trazarse la siguiente imagen del poder ejecutivo en el seno de las comunidades autónomas catalana y vasca. A) El art.29 del Estatuto catalán recoge la existencia de un Presidente y de un Consejo Ejecutivo o de Gobierno, los cuales integrarán el poder ejecutivo de la Generalidad. El Presidente llevará a cabo las funciones de dirección y coordinación de la acción del Consejo Ejecutivo o Gobierno (art.36, nº2). Por su par el Consejo Ejecutivo o Gobierno tiene atribuidas funciones ejecutivas y administrativas (art.37, nº1), por lo cual la potestad reglamentaria se residencia en dicho Consejo Ejecutivo o Gobierno. B) El art.24 del Estatuto vasco vino a reconocer, asimismo, la existencia del Gobierno y de su Presidente o Lendakari, los cuales configuran el poder ejecutivo del Pais Vasco. El Gobierno vasco es el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del Pais Vasco, (art.29), residenciándose en él la potestad reglamentaria. Por su parte, el Presidente o Lendakari dirige la acción del Consejo de Gobierno (art.33, nº2).

Por tanto, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el

órganos fundamentalmente,uno unipersonal y otro colegiado,pero que actuarán conjuntamente a la hora de adoptar decisiones que supongan utilizar la potestad que les está conferida por los correspondientes Estatutos de autonomía, los cuales dejan para que sea regulado posteriormente las competencias y atribuciones que,en cumplimiento y desarrollo de la función ejecutiva o de gobierno,pueden encomendarse a los mencionados órganos ejecutivos de cada comunidad autónoma.

2) La función ejecutiva a nivel comunitario.-

Ya se aludió anteriormente al hecho de que en el interior de la Comunidad,si el Consejo de Ministros puede parangonarse con los órganos legislativos nacionales o regionales,la Comisión europea será el órgano institucional comunitario que detente para sí las funciones ejecutivas y administrativas típicamente conferidas a los Gobiernos de los paises miembros o de las comunidades autónomas que los integran. Es decir,que la Comisión es el órgano ejecutivo de las Comunidades Europeas,de la misma manera que el Gobierno Consejo de Ministros en cada Estado miembro o en cada comunidad autónoma perteneciente a un Estado miembro ostenta el poder ejecutivo y la potestad reglamentaria a nivel nacional o regional.

La Comisión es un órgano colegiado de ejecución de las Comunidades Europeas,para lo que encuentra su base y fundamento en los propios Tratados constitutivos de las Comunidades,además de serle conferidas una serie de competencias por el Consejo en distintas materias que afectan a las variadas políticas comunitarias y como consecuencia de posibles delegaciones que se realizan por parte del órgano legislativo hacia el ejecutivo, Por tanto,la Comisión ejerce sus funciones,o bien como consecuencia de la existencia de textos de aplicación contenidos en los Tratados fundacionales,o bien por derivación de actos emanados del Consejo. Asimismo,la Comisión tiene encomendada,en desarrollo de las funciones que le son propias,la gestión de los diferentes Fondos europeos y distintas actividades de control. Todo lo dicho hasta aquí supone ejerciciode la función ejecutiva en el interior de la Comunidad,pero,además,la Comisión tiene encomendadas otras actuaciones diversas entre las que pueden citarse: a) el ser la guardiana de los Tratados y vigilar que se apliquen las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias; b) el ase-

o por las políticas comunes; c) el ser la iniciadora de la política comunitaria a través de la promoción de las distintas políticas comunes,para lo cual se establece en este punto una interrelación completa y coordinada entre la Comisión y el Consejo,que avoca en una estrecha cooperación entre ambos órganos,sin la cual las decisiones no podrían ser adoptadas,como ya se apreció anteriormente.

Así,pues,la Comisión en el uso de la función ejecutiva que le está reconocida,dispone de un poder propio de decisión y participa,al propio tiempo,en la formación de los actos que emanan del Consejo y del Parlamento,en las condiciones que se prevén en los Tratados fundacionales. Asimismo,ejerce las competencias que el Consejo por vía de delegación le confiere,a fin de que se cumplan estrictamente las normas establecidas por el órgano legislativo. Por último,la Comisión,tiene reconocida capacidad para dictar recomendaciones o dictámenes en los ámbitos que se definen en los Tratados,cuando éstos explícitamente así lo prevean o si lo estimase necesario.

En consecuencia,parece quedar claro el hecho de que el titular de la función ejecutiva en el contexto de las Comunidades Europeas no es otro órgano que la Comisión,la cual,al mismo tiempo,desarrolla un papel fundamental en cuanto que ostenta el poder de iniciativa sobre las cuestiones que luego serán objeto de debate y aprobación,en su caso,en las reuniones del Consejo que es quién adopta las normas jurídicas básicas que regulan la convivencia en el interior de la Europa comunitaria. El poder ejecutivo y la función que le corresponde principalmente radican,pues,en la Comisión.

3) Implicaciones de la integración para la función ejecutiva de las comunidades autónomas .-

Idéntico razonamiento al argüido para analizar las implicaciones de la adhesión de nuestro pais para la potestad legislativa de las comunidades autónomas,es el que cabe aquí repetir en torno a las implicaciones para la función ejecutiva,pues,no podemos olvidar que,a nivel comunitario,tanto el Consejo de Ministros como la Comisión son órganos que tienen atribuida competencia para dictar normas jurídicas,si bien,como decíamos,la potestad legislativa parece estar más claramente residenciada en el Consejo,mientras la f

nar también normas jurídicas en virtud de una delegación operada desde el Consejo.

Pero la problemática puede ciertamente mantenerse en orden a cuestiones derivadas de la utilización, por parte de las comunidades autónomas, de las competencias que con caracter exclusivo y/o concurrente le vienen atribuidas por el Estado en base a la propia Constitución y a los diversos Estatutos autonómicos. El tema de las implicaciones para la función ejecutiva no es, pues, sino una prolongación del debatido en torno a la función legislativa. Sin embargo, quizás convenga apuntar que el art. 27, nº3 del Estatuto catalán viene a suavizar la rigidez del principio que se contiene en el art. 26, nº1 del mismo Estatuto, en el sentido de que si bien éste último sostiene que en materia de la competencia exclusiva de la Generalidad, el Derecho catalán es el aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, el primeramente citado observa que la Generalidad adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el Estatuto en vigor. Todo esto nos hace pensar en la enorme e importante labor que habrá de llevar a cabo el Consejo o Gobierno de la comunidad autónoma, en orden a presentar proyectos de disposiciones al Parlamento, con el fin de velar porque se ejecuten las normas y actos jurídicos emanados de las Comunidades Europeas en materias que ahora quedan como de exclusiva competencia para las comunidades autónomas, pero que, una vez producida la integración de España, habrán de pasar en su gran mayoría como transferidas a las instituciones comunitarias. En semejantes términos se expresa también el Estatuto vasco en su art. 20, nº3 y art. 21, respectivamente. En consecuencia, cabe deducir de todo lo anterior, que los poderes ejecutivos de las comunidades autónomas, aparte de tener los idénticos límites y controles ya señalados al referirnos al legislativo, habrán de ser vehículo fundamental para la aplicación, dentro del territorio de cada comunidad autónoma, de las normas y demás actos de caracter jurídico dictados por los órganos competentes de las Comunidades Europeas, y que afecten de manera directa al conjunto de competencias de caracter exclusivo, atribuidas legalmente a las comunidades autónomas en virtud del proceso de transferencia que en cada caso se hubiese llevado a cabo.

No es de menor importancia,en relación a todo lo anterior,el tema referente al poder judicial y a su ejercicio,tanto dentro del marco de una comunidad autónoma como en el contexto de las Comunidades Europeas. De nuevo nos encontramos con la presencia de este poder en el interior de los dos campos de estudio que abarca nuestro examen. En efecto,a nivel de cada comunidad autónoma,el correspondiente Estatuto,viene a determinar la existencia y funcionamiento de unos órganos con reconocida potestad jurisdiccional que tendrán una actuación concretada al marco geografico de cada una de sus comunidades autónomas; por otra parte,a nivel comunitario,también se configura en los Tratados que instituyeron las Comunidades,un órgano jurisdiccional supremo,el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,el cual actua con jurisdicción única en el conjunto del territorio que abarca la Comunidad Europea.

Consecuentemente,y dada la existencia de ambas jurisdicciones,la regional y la comunitaria,habrá de procederse a la delimitación de los campos en que cada una ha de actuar,y en que medida una queda sujeta a la otra, y que relación puede establecerse entre ambas,siempre,claro está,teniendo muy presente la existencia al mismo tiempo de órganos jurisdiccionales,a nivel estatal,que detentan el poder judicial a escala más amplia que la regional,y siendo,finalmente,que su organización encuentra la base de sustentación en una estructura piramidal en cuya cúspide se coloca el Tribunal Supremo, único para todo el Estado y con competencia sobre los tribunales de cada Comunidad autónoma. Pero veamos en que términos pueden plantearse las referidas cuestiones y cual va a ser el futuro de dichas instituciones estatales y regionales a partir del momento de la entrada en vigor del Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas.

1) La actuación de los tribunales a escala regional.-

En realidad conviene partir de la duda acerca de si los tribunales de justicia instalados en las comunidades autónomas son o no verdaderos órganos de dichas comunidades,como lo son,por ejemplo,las Asambleas legislativas y los Consejos de Gobierno. Y es que la disyuntiva surge desde el momento en que la Constitución en su art.149,nº1,párrafo 5,considera la Adminis-

Estado. Aún hay más,pues,el art.152,nº1 del mismo texto fundamental,al referirse a los distintos órganos institucionales de las comunidades autónomas, separa de epígrafes los que son detentadores de la potestad legislativa y de la función ejecutiva y los que se refieren al poder judicial; así,el mencionado artículo establece que,existirá,en cada territorio autónomo,un Tribunal Superior de Justicia,y aclara,"sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo". Así,pues,resulta dificil conjugar la unidad e independencia de que goza constitucionalmente el poder judicial,con el reparto,la división,e incluso la transferencia de competencias de los órganos jurisdiccionales de alcance estatal a los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas. En consecuencia,la duda que al principio quedaba expresada hay que resolverla en un sentido claramente negativo,es decir,que los Tribunales de las comunidades autónomas no pueden tenerse como órganos propios de éstas al estilo de las Asambleas y de los Consejos de Gobierno, pues,la unidad del poder judicial,y la atribución exclusiva de competencia al Estado en materia de Administración de Justicia,hacen que puedan mantenerse la respuesta negativa a la cuestión suscitada.

Pero,volvamos la vista a los Estatutos de autonomía de Cataluña y el Pais Vasco para constatar el tratamiento que en ambas leyes orgánicas se hace del tema que nos ocupa ahora. En principio,ninguno de ambos Estatutos, cuando formula la descripción de los póderes de sus territorios,alude ni de pasada siquiera al poder judicial (art.29 del Estatuto catalán y art.24 del Estatuto vasco). Ello es sintomático y refleja en parte ya el sentido de las consideraciones antes expuestas. También hay que advertir de la ausencia de un capítulo dedicado a la Administración de Justicia en el Estatuto catalán, cosa que no sucede em el caso vasco,donde los art.34 a 36 del Estatuto se ocupan del tema. El Estatuto de Cataluña prefiere referirse a los órganos jurisdiccionales en su art.20 y sigs.,dentro del Título Primero,relativo a las competencias de la Generalidad. En cualquier caso, y no obstante lo dicho,ninguno de los dos Estatutos hasta ahora en vigor,se ocupan de lleno de una cuestión cuya competencia con caracter exclusivo corresponde al Estado.

2) La actuación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.-

El Tribunal de Justicia comunitario tiene como misión esencial la

Tratados fundacionales (art. 164 C.E.E.). En este sentido,el Tribunal habrá de constituirse en sesión plenaria cuando se trate de formular su dictamen acerca de los asuntos que le pueden ser sometidos por un Estado miembro o por una institución de las Comunidades. Del mismo modo habrá de proceder en los supuestos en que de lo que se trate sea de someterle cuestiones prejudiciales en virtud del art. 177 C.E.E..

Así,pues,y básicamente,la Comisión está facultada para llevar a un Estado miembro ante el Tribunal,en el caso de que considere que éste ha faltado a una de las obligaciones que le incumben por derivarse del Tratado. Igual actuación puede esperarse de un Estado miembro respecto de otro,si bien,el Estado que denuncie el incumplimiento de obligaciones de otro Estado,habrá de acudir previamente a la Comisión,la cual habrá de emitir dictamen dentro de un plazo de tres meses; Si transcurre el plazo y la Comisión no se ha pronunciado,la falta de dictamen no impedirá el recurso al Tribunal de Justicia (art. 170 C.E.E.). Si como consecuencia del incumplimiento de obligaciones por parte de un Estado miembro el Tribunal dicta sentencia,el Estado afectado quedará obligado a tomar las medidas necesarias que conduzcan a la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia.

Por otra parte,el Tribunal tiene atribuida competencia de plena jurisdicción en lo referente a las sanciones previstas en los reglamentos emanados del Consejo en virtud de las disposiciones que se contienen en los Tratados fundacionales. Al mismo tiempo,el Tribunal ejerce el control de la legalidad sobre los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes; en este orden de cosas,el Tribunal es competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia,quebrantamiento de las formas sustanciales,violación de los Tratados o de cualquier regla de Derecho relativa a su aplicación o abuso de poder,interpuestos por un Estado miembro,el Consejo o la Comisión; asimismo,toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones,recurso contra las decisiones de las que sea destinatario y contra las decisiones que,aunque adoptadas bajo la apariencia de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona,le afecten directa o individualmente (art. 173 C.E.E.). Si el recurso fuese fundado,el Tribunal declarará nulo y sin valor el acto impugnado; no obstante,en lo relativo a los

reglamento anulado que deban ser considerados como definitivos (art. 174 C.E.

De igual manera que antes se aludía a los Estados miembros,la institución de la que emane un acto anulado,o cuya abstención hubiese sido declarada contraria al espíritu que se contiene en los Tratados fundacionales,estará obligada a adoptar las medidas que conduzcan o comporten la ejecución de la sentencia formulada por el Tribunal de Justicia. Por otra parte,el Tribunal de Justicia,como ya quedó mencionado,es competente para pronunciarse a título prejudicial sobre las siguientes cuestiones (art.177 C.E.E.): a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos realizados por las instituciones de la Comunidad; c) sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo,cuando dichos estatutos así lo prevean.

Pues bien,cuando una cuestión relativa a las materias expuestas sea planteada ante una jurisdicción de uno de los Estados miembros,esta jurisdicción podrá pedir al Tribunal de las Comunidades Europeas que se pronuncie sobre aquella cuestión en el caso de que se estime necesaria una decisión sobre ese punto para continuar el proceso y llegar a emitir la sentencia oportuna. Asimismo,cuando una cuestión del genero de las expuestas sea planteada en un asunto pendiente ante una jurisdicción nacional cuyas decisiones no sean susceptibles dé un recurso jurisdiccional de derecho interno,dicha jurisdicción estará obligada a recurrir al Tribunal de Justicia. De todo lo expuesto se deduce el papel fundamental que juega en el contexto comunitario el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,lo cual debe ser tenido muy en cuenta en el interior de nuestro pais,de cara a la integración enla Europa comunitaria

3) <u>Implicaciones de la integración para la actuación jurisdiccional dentro de una comunidad autónoma.-</u>

Que duda cabe,que la incorporación de España a las Comunidades Europeas,supone implicaciones de todos los tipos y para cualquier sector que se observe,ya sea éste económico,político o social. El proceso encaminado hacia la plena integración de diferentes Estados en una futura Europa unida,tiene necesariamente que pasar,por vericuetos y dificultades que al propio tiempo sirven para ir perfeccionando dicho proceso,hasta lograr la absoluta iden

al poder judicial y,dentro del mismo,a los diversos escalones que lo compone

Efectivamente,si a nivel municipal,provincial,regional y estatal existen órganos jurisdiccionales con alcance y competencia reconocidas en la ley,es normal,podría decirse,que a escala supranacional o comunitaria,se instrumente también un órgano judicial capaz de entender de una serie de temas como los ya expuestos,y cuya jurisdicción abarque no sólo a los órganos institucionales de las Comunidades y a los Estados miembros en cuanto tales, sino también,a las personas jurídicas y físicas de dichos Estados,siempre que se refiera el asunto a alguna de las materias señaladas en los Tratados.

Por tanto,si tenemos en cuanta,por un lado,que a nivel estatal hay tribunales con atribuciones superiores a los instalados en las comunidades autónomas y reconocidos en los Estatutos de autonomía de las mismas,y por otro,que a nivel comunitario,asimismo,tiene pleno vigor el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,habrá de llegarse a concluir que,las implicaciones que para los órganos jurisdiccionales regionales se producirán con la adhesión de España a las Comunidades Europeas serán numerosas en esta materia y supondrán,igual que para los tribunales estatales,la sumisión y el acatamiento de cuantos principios y técnicas se deriven de las distintas sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia comunitario. En este sentido,la jurisdicción comunitaria está por encima,incluso,de la estatal,formando su doctrina jurisprudencial parte integrante del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas,el cual ostenta primacía sobre cualquier otro ordenamiento jurídico de los Estados miembros. De aquí que,los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas habrán de acudir,como cualquier otro tribunal,al supremo órgano jurisdiccional comunitario siempre que surja alguna controversia de las contenidas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Por tanto,el sometimiento de estos tribunales regionales al de las Comunidades Europeas deberá ser total en aquellas cuestiones que así lo exija el orden jurídico comunitario. Consecuentemente,puede afirmarse la existencia de un control por parte del Tribunal comunitario hacia o sobre los tribunales de las comunidades autónomas,lo que vendrá a suponer unos claros límites a la actuación de éstos últimos. Si a esto se añade el que

jurisdicción estatal también controla y limita la actuación de dichos órganos judiciales regionales, habrá de llegarse a la conclusión de que éstos no son más que un escalón, si se quiere importante, en la escala judicial, ahora ya, y mucho más desde el instante en que entren vigor el Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas.