

*La conflictivitat competencial.
L'aplicació del dret comunitari
a Espanya*

Cèlia
Díaz i Pardo

Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993.

A obra que nos ocupa constitúe unha interesante análise da conflictividade de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas con motivo da integración do dereito comunitario. A autora, Cèlia Díaz i Pardo, centra o seu traballo na aplicación e execución da normativa comunitaria, ou fase “descendente”, facendo ademais un detallado exame da xurisprudencia máis recente do Tribunal Constitucional.

O libro estrutúrase en cinco partes, estudando a primeira delas a singularidade do dereito comunitario e o dereito interno. A segunda parte, columna vertebral do traballo, aborda a cuestión da execución interna da normativa comunitaria e a distribución de competencias, e vese complementada polo estudio recollido nos capítulos tres e catro sobre os conflitos pendentes e as sentencias recaídas no Tribunal Constitucional. Na quinta parte faise unha breve presentación da problemática da participación das comunidades autónomas no proceso de decisión comunitario ou fase “ascendente” do dereito comunitario.

O primeiro capítulo sinala a singularidade do dereito comunitario con respecto ó dereito internacional. A autora destaca como peculiaridades: a **primacía** do dereito da Comunidade Europea sobre o dereito interno, cunha obriga de respecto desta primacía non só para o lexislador senón tamén para o xuíz ordinario; o **efecto directo** das normas comunitarias que conteñen unha obriga clara, precisa e incondicional, as cales poden ser invocadas polos cidadáns e institucións sen necesidade de mecanismos de transposición; o **principio de autonomía institucional** que implica a liberdade para escolle-lo procedemento e os órganos internos de execución; o **carácter cambiante das competencias comunitarias** debido a que non se delimitan mediante un sistema obxectivo, cumprindo ademais o artigo 235 do Tratado de Roma o papel dunha “cláusula de imprevisión” que permite ampliacións de competencias, o cal ocasiona unha diminución paralela das competencias internas (polo xeral das autonómicas).

O segundo capítulo aborda o tema central da obra: a execución interna do dereito comunitario e a distribución de competencias. Nel, faise en primeiro lugar un repaso sobre a titularidade da execución comunitaria para despois examinala tensión entre a repartición de competencias e o cumprimento das obrigas de dereito derivado.

En canto á **titularidade**, non hai unha instancia competente concreta para aplica-lo dereito comunitario. Segundo a autora a aplicación da normativa comunitaria non encaixaría no concepto de “relacións internacionais”, reservado en exclusiva ó Estado pola Constitución, que debe ser interpretado restrictivamente; pola contra facer valer ese título como habilitación equivalería a ampliar radicalmente as competencias estatais (recentralización). Neste sentido o Tribunal Constitucional sinala a inexistencia dun título habilitante específico pero apunta como criterio constante para resolver conflitos a distribución material de competencias que realiza o bloque constitucional. Así mesmo na STC 252/88 apúntase que “o único que as directivas impoñen neste punto é (...) que a Administración central sexa o interlocutor único da CEE no que toca ó efectivo cumprimento das determinacións comunitarias, pero esta é unha esixencia que (...) poderá ser satisfeita a través de fórmulas e expedientes diversos, e non só (...) mediante o exercicio directo e exclusivo pola Administración do Estado...”

Por outra banda a **tensión** entre a **repartición de competencias** e o **cumprimento** das obrigas de dereito derivado sitúa a autora ante tres tipos de problemas:

■ Definir que é “materia exterior”, cuestión esta controvertida debido á competencia exclusiva do Estado na materia. A título de exemplo, a autora salienta a opinión de A. MANGAS no sentido de que os conceptos de exportación e importación non poden ser invocados como competencia exclusiva do Estado, por formar parte do comercio “exterior”, cando se pretende configurar un “mercado interior”. Poderíase falar en cambio de intercambios intracomunitarios e só serían válidos os conceptos citados con respecto a terceiros países. Neste sentido o TC na STC 236/1991 pronúnciase en contra da invocación sistemática da prevalencia do comercio exterior e afirma a natureza diversa de comercio exterior e intracomunitario.

■ O carácter expansivo dos títulos xenéricos favorables ó Estado. A utilización de títulos, por parte do Estado, como a ordenación xeral da economía, a coordinación da actividade económica ou a normación básica para limitar ou influír na lexislación autonómica.

■ A esixencia de cumprimento das obrigas fai que o Estado, en coherencia coa súa competencia exclusiva sobre as relacións internacionais, se erixa en garante da execución da normativa comunitaria. Isto pode ocasionar que o Goberno central intente asumir competencias que non lle corresponden baixo o pretexto de asegura-lo correcto cumprimento das obrigas. A STC 79/1992 declarou a este respecto que “unha responsabilidade xurídica “ad extra” da Administración do Estado non xustifica a asunción dunha competencia que non lle corresponde, aínda que tampouco lle impide repercutir “ad intra” sobre as administracións públicas autonómicas a responsabilidade que en cada caso proceda”.

A autora analiza tamén os medios de control de que dispón o Estado para garanti-la aplicación polas comunidades autónomas do dereito comunitario.

O capítulo dous complétase cun exame no capítulo terceiro dos conflitos pendentes, a maior parte deles sobre materias de agricultura e gandería como lóxica consecuencia de se-la PAC o campo onde a política comunitaria é máis prolífica.


Na cuarta parte da obra a autora continúa o estudo da xurisprudencia examinando as sentencias recaídas das que,

despois de facer un percorrido en detalle polo seu contido, extrae uns principios consolidados polo TC na materia. O cerne desta xurisprudencia constitúeo o principio de que as normas para a resolución de conflitos son as de dereito interno que establecen a distribución de competencias entre Estado e comunidades autónomas. Neste sentido, nin o Estado nin as comunidades autónomas poden considerar alterado o seu propio ámbito de competencias. Máis aínda, a STC 79/1992 afirma: "O Estado non pode ampararse por principio da súa competencia exclusiva sobre as relacións internacionais para estende-lo seu ámbito de competencias a toda actividade que constituía desenvolvemento, execución ou aplicación dos convenios e tratados internacionais. Se así fose, dada a progresiva ampliación da esfera material de intervención da CE, produciríase un baldeirado notable da área de competencias que a Constitución e os estatutos atribúen ás comunidades autónomas". Como peche deste conxunto de principios a autora sinala que tampouco cabe ignorar "a necesidade de proporcionarlle ó Goberno os instrumentos indispensables para desempeña-la función que lle atribúe o artigo 93 da Constitución española" (STC 252/88).

Xa no último capítulo C. DÍAZ I PARDO fai un breve repaso sobre o tema da participación das comunidades autónomas no proceso de decisión comunitario. A autora destaca as reflexións dalgúns autores no sentido de que a integración europea favorece os gobernos centrais na medida en que son estes os que representan ós estados membros no Consello e exercen un poder normativo sobre cuestións que eran competencias autonómicas. O baldeirado de competencias vese agravado polo excesivo detalle da normativa comunitaria e pola ampliación do abano de competencias da CEE.

A autora apunta os mecanismos de colaboración "ascendente" ensaiados ata o presente, fundamentalmente a Conferencia sectorial para asuntos relacionados coas comunidades europeas (1988) que chega a acordos de coordinación en materia de axudas públicas e en materia de intervención das comunidades autónomas nas actuacións do Estado en procedementos precontenciosos da CE. Por último, a maioría dos autores sinalan a necesidade de que a obriga de execución vaia acompañada dunha intervención na elaboración da normativa e consideran dúas posibilidades: a adopción de posicións comúns que manter polo Estado ante a CE; a participación na representación estatal.

BIBLIOGRAFÍA E RECENSIÓNS

En definitiva, esta obra é unha interesante contribución para o estudio dos conflitos de competencias que orixina a aplicación do dereito comunitario. O exhaustivo exame que se fai sobre a xurisprudencia máis recente contribúe a dar a coñece-las tendencias doutriniais do Tribunal Constitucional na materia. A autora, desde un punto de vista autonomista, apunta os principais puntos de conflito e sinala os problemas de integración no dereito interno que está ocasionando a execución do dereito comunitario. 

M^o da Alba Nogueira López