

ARACELI MANGAS MARTÍN

**La ejecución del derecho comunitario  
por las comunidades autónomas:  
la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia  
de las Comunidades Europeas**



Separata de la obra  
«Comunidades autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales»  
Editada por las Cortes de Castilla y León  
Valladolid, 1991

La ejecución del derecho comunitario  
por las comunidades autónomas:  
la jurisprudencia  
del Tribunal de Justicia  
de las Comunidades Europeas

ARACELI MANGAS MARTÍN

Catedrática de Derecho Internacional Público  
Universidad de Salamanca

## I. EL DERECHO DE AUTOORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL

Es bien sabido que a la luz del derecho internacional todo Estado es libre de optar por el modelo de Estado (unitario o federal) y por el sistema interno de organización territorial que estime adecuado. Este respeto del derecho internacional por la autoorganización interna del Estado es una consecuencia necesaria y lógica del goce de soberanía que caracteriza y protege al Estado como sujeto del ordenamiento internacional y del que también se deriva el principio de no intervención en los asuntos internos.

En contrapartida a ese derecho de autoorganización y de reparto interno de competencias, «el comportamiento de un órgano del Estado se considerará un hecho de ese Estado según el derecho internacional, tanto si pertenece al poder constituyente, legislativo, ejecutivo, judicial o a otro poder, como si sus funciones tienen un carácter internacional o interno y cualquiera que sea su posición, superior o subordinada, en el marco de la organización del Estado»<sup>1</sup>. En la codificación emprendida por el órgano de la Asamblea General de la ONU se añade en el artículo 7 que «se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial de ese Estado, siempre que, en caso de que se trate, haya actuado en esa calidad».

Así pues, dada la unidad del Estado para el derecho internacional, las conductas de sus órganos (legislativo, administrativo y judicial) y de sus entidades territoriales (municipios, diputaciones, regiones o nacionalidades) se atribuyen al Estado y en el caso de violación de una obligación internacional (o comunitaria) del Estado, el hecho ilícito internacional de la entidad territorial (o del órgano legislativo, ejecutivo, o judicial), será considerado como hecho de Estado capaz de generar la responsabilidad internacional de ese Estado. Esta responsabilidad del Estado por hecho propio,

1. Texto del art. 6 del proyecto de artículos sobre la Responsabilidad de los Estados, que pretende codificar el derecho consuetudinario en la materia, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1976, vol. II (segunda parte), pp. 72-73.

en la que es irrelevante el poder público interno que esté en el origen del hecho ilícito internacional, ha sido reconocida ampliamente por la jurisprudencia internacional y la práctica de los Estados.

Por su parte, el Estado, al asumir ineludiblemente por mandato del derecho internacional la responsabilidad por la conducta de las entidades públicas territoriales en el ámbito de sus competencias, está facultado para exigir del ente territorial el respeto a las obligaciones internacionales del Estado. Este principio limita las competencias de las entidades territoriales en compensación a la atribución al Estado de la conducta eventualmente ilícita de las comunidades autónomas en el sentido de exigir a las entidades territoriales una *conducta leal* y diligente en aquellas actuaciones normativas o de aplicación en el ámbito de la competencia regional o local relacionadas con el cumplimiento de los tratados internacionales o del derecho derivado que vincule al Estado en su conjunto. Así algunas constituciones, como la austríaca (art. 16) y la suiza (art. 9) han formulado expresamente este principio de lealtad. En otros casos, como en Italia, este principio aparece formulado en los estatutos especiales de Cerdeña (art. 3), del Valle de Aosta (art. 2), de Trento-Alto Adigio (art. 4) y el de Friul-Venecia Julia (art. 4), aunque el Tribunal Constitucional italiano considera la vigencia de este principio respecto de todas las regiones, con estatuto especial u ordinario, independientemente de una disposición expresa *ad hoc*. Aunque la Ley Fundamental de Bonn no formula el principio, prevé en su artículo 37, 1.º la compulsión de la Federación sobre el *land* que incumpla las obligaciones de la Federación. El denominador común a estos ejemplos citados es el de la sustitución del ente territorial por el Estado en caso de carencia, obstrucción o incumplimiento a fin de evitar o paliar la responsabilidad del Estado.

La Constitución española ha guardado silencio en esta cuestión aunque tuvo la oportunidad de pronunciarse por una declaración en favor del respeto a las obligaciones internacionales del Estado, pues en el anteproyecto de Constitución (art. 153, 3.º) se decía que «todas las normas y acuerdos de la Asamblea [de la comunidad autónoma] deberán respetar la Constitución, el Estatuto y los compromisos internacionales del Estado». Sin embargo, dicha cláusula se desestimó sin explicación y en los estatutos de autonomía, dadas las características peculiares de su elaboración, se ha eludido una declaración semejante. En realidad, una previsión expresa al respecto, aunque hubiera sido muy conveniente para clarificar dudas mal intencionadas e interesadas, no es exactamente necesario pues jurídicamente su valor es declarativo. El Tribunal Constitucional español, en una sentencia de la que era ponente el magistrado don Antonio Truyol y Serra, ha reconocido que la organización territorial del Estado no puede poner en peligro la unidad de interpretación de un tratado «que in-

cumbe al Estado, único responsable internacionalmente de los Tratados en los que es parte»<sup>2</sup>.

En efecto, *las comunidades autónomas tendrán que respetar las obligaciones internacionales de España* porque éste es un mandato que se impone por el derecho internacional general al Estado, al Estado en su conjunto, como unidad, y es para la comunidad autónoma un mandato constitucional. La violación de un tratado por una comunidad autónoma constituiría un acto inconstitucional ya que las disposiciones de un tratado sólo podrán ser modificadas, derogadas o suspendidas conforme a las disposiciones del propio tratado o conforme a las normas generales del derecho internacional (art. 96. 1 de la Constitución).

## II. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MIEMBRO POR EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO. ASPECTOS GENERALES

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Comunidad ha confirmado la aplicación del principio de la responsabilidad del Estado miembro por las infracciones atribuibles a sus órganos. La *indiferencia* del derecho comunitario por la estructura constitucional interna de los Estados miembros se formula con carácter general: «Cuando las disposiciones del Tratado o los reglamentos reconozcan poderes a los Estados miembros, o le impongan obligaciones a los fines de la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a órganos internos determinados, afecta únicamente al sistema constitucional de cada Estado miembro»<sup>3</sup>. También el Tribunal ha afirmado de nuevo con carácter general, «que en la medida que los Estados eligen distribuir entre varias Instituciones nacionales el cuidado de tomar las diversas medidas de ejecución necesarias, incumbe a dichas Instituciones nacionales vigilar para asegurar, por los medios adecuados, la coordinación de medidas que adopten de forma que no comprometan el buen funcionamiento de la organización de mercado»<sup>4</sup>.

En definitiva, para el Tribunal de la Comunidad «la responsabilidad de un Estado miembro con respecto al artículo 169 CEE queda comprometida sea cual sea el órgano del Estado cuya acción u omisión esté en el origen de la infracción, aún en el caso de que se trate de una institución constitucionalmente independiente»<sup>5</sup>.

2. STC núm. 44/1982, de 8 de julio (Pleno), conflicto de competencia núm. 38/1982, BJC 1982-16/17, fundamento cuarto.

3. Sentencia de 15 de diciembre de 1971 (*International Fruit Company*, 51 a 61/71), Rec. 1971, p. 1116.

4. Sentencia de 21 de junio de 1979 (*Atalanta Amsterdam*, 240/78), Rec. 1979-6, p. 2198.

5. Sentencia de 5 de mayo de 1970 (*Comisión c. Bélgica*, 71-69), Rec. 1970, p. 244.

### III. LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS COMUNITARIAS POR LAS ENTIDADES SUBESTATALES Y EXAMEN DE SU LITIGIOSIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Es frecuente en las alegaciones de la Abogacía del Estado, representando al Gobierno de la Nación en litigios entre éste y las comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional y relacionados con la aplicación de tratados internacionales (y en una ocasión, de normas comunitarias), vincular la responsabilidad internacional a la tarea de aplicación misma; también en algún caso este error fue cometido por el Tribunal Constitucional mismo<sup>6</sup>. También en los medios políticos y universitarios late una profunda preocupación, cuando no desconfianza, hacia la participación de las comunidades autónomas en la aplicación del derecho comunitario. Se suele decir en una reflexión algo sesgada que si una comunidad autónoma viola una norma comunitaria entonces responderá el Estado de una acción u omisión de la que no es autor. Obviamente, sí; pero al igual que será responsable de una ley de Cortes, de una sentencia judicial (o del Tribunal Constitucional) o de un acto de un aduanero o de cualquier otro funcionario estatal.

Pero el examen de la práctica en relación con la aplicación del derecho comunitario por las regiones en los Estados miembros nos va a mostrar un comportamiento más leal hacia el derecho comunitario por las regiones que por los propios Estados miembros. Ciertamente no ha habido ningún asunto relacionado con comunidades autónomas pero el análisis de situaciones análogas puede ser revelador.

El campo de investigación que es objeto de este análisis cubre la totalidad de los casos (treinta y un asuntos) relacionados con la aplicación del derecho comunitario por regiones que han sido objeto de un procedimiento judicial ante el Tribunal de Justicia, hasta el 30 de noviembre de 1990<sup>7</sup>.

Ahora bien, esa treintena de casos no son homogéneos y para una mejor sistematización trataré, en primer lugar, un conjunto de casos en los que el Estado miembro de-

6. Sentencias 252/1988 de 20 de diciembre; punto 5 de los antecedentes para la posición del abogado del Estado y fundamento 2 para la del Tribunal Constitucional. Para otros casos, *vid.* A. MANGAS MARTÍN, «La aplicación del derecho internacional por las comunidades autónomas», en *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990, pp. 71-72.

7. Lógicamente, la mayoría de los litigios han sido demandas de la Comisión contra el Estado miembro al que pertenece la región, en virtud del art. 169 CEE; los menos eran demandas en procedimientos de nulidad previstos en el art. 173 CEE, recurriendo el Estado miembro, la región o el particular una decisión de la Comisión relacionada con actuaciones regionales.

mandado (Bélgica e Italia) se defiende alegando problemas de complejidad institucional-territorial con una baja intensidad de la implicación regional.

En segundo lugar, trataré las infracciones juzgadas en lo que teóricamente podría ser un semillero de litigios: las ayudas regionales a las empresas. En tercer lugar, analizaré los asuntos fuera de los casos anteriores en que un acto normativo o ejecutivo de una región fue objeto de impugnación por su eventual incompatibilidad con el derecho comunitario.

Y en cuarto lugar, presentaré otros casos en que el procedimiento por incumplimiento no fue por acto de región sino de otros poderes descentralizados como los municipios o las provincias.

#### 1. El complejo institucional-regional como excusa del incumplimiento del Estado

De entrada, hay que señalar que en estos asuntos no se debatía, en sí mismo, un acto u omisión de una región que hubiera dado lugar a una infracción del Estado miembro. Hay que dejar bien claro, pues, que salvo en un caso (o dos), no hay infracción de región atribuible al Estado sino un conjunto de circunstancias político-constitucionales que materializan una infracción del Estado miembro.

Es revelador del alcance de esta excusa, manifestada en al menos una decena de casos, qué Estados han estado implicados en la misma. Así, la reforma constitucional en Bélgica ha llevado a cabo a lo largo de los años setenta y ochenta un proceso de federalización regional en virtud del cual se han atribuido a las tres regiones que componen el Estado (Flandes, Valonia y Bruselas) determinadas competencias de forma gradual. La lenta reforma produjo una cierta parálisis normativa y reglamentaria. A su vez Italia, junto a algunas crisis gubernamentales<sup>8</sup>, también procedió en los años

8. Así, Italia en 1976 (sin relación con la aplicación por las regiones sino por ella misma) había aducido, como excusa de falta de ejecución de una directiva (sobre comercialización de semillas de legumbres), la materia compleja, la necesidad de consultar a sectores agrícolas, reuniones interministeriales y crisis gubernamentales junto a la alegación de que otros Estados también se retrasaban mucho más sin estar afectados por esa complejidad política. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no tuvo en cuenta ninguna de esas excusas, si bien sugirió que cuando por circunstancias justificadas el plazo de transposición sea corto, el Estado miembro debe solicitar una prórroga a la Comisión (sentencia de 26-2-76, *Comisión c. Italia*, 52/75, *Rec.* 1976, pp. 284-285). En otros dos casos, Italia, de nuevo, aludió al fin anticipado de la legislatura como origen de la infracción pero el Tribunal atribuyó a Italia la infracción por la omisión, sentencias de 2 de diciembre de 1980, *Comisión c. Italia*, asuntos no acumulados, 42/80 y 43/80, *Rec.* 1980, pp. 3635 y 3643.

setenta a regular el régimen de las regiones de estatuto ordinario y a reconocerles algunas competencias en la ejecución del derecho comunitario.

Precisamente, en un asunto de 1980 relativo a la ausencia de rendición de cuentas del FEOGA sobre gastos hechos para adoptar las medidas de política de estructura agrícola para las que se otorgaron ayudas comunitarias, Italia hizo ver a la Comisión «la realidad institucional» de Italia ya que en virtud de un decreto de 1972 se atribuyeron a las regiones competencias en determinados sectores de la actividad agrícola y, en concreto, de intervención en el sector de estructuras. Italia alegaba además que había que cumplir numerosas formalidades administrativas. Pero el Gobierno italiano no insiste demasiado en la excusa regional ni formula concretas imputaciones de carencias debidas a sus regiones. Para el Tribunal comunitario si esa «realidad institucional» evocada por el Gobierno italiano podía «al menos en parte explicar los retrasos, no podía sin embargo hacer desaparecer la infracción reprochada. Según una jurisprudencia constante, un Estado miembro no podría ampararse en disposiciones, prácticas o situaciones de su orden interno para justificar el no respeto de las obligaciones y plazos resultantes de las reglas comunitarias»<sup>9</sup>.

Con relación a Bélgica hay un conjunto de procedimientos por incumplimiento en los que genéricamente se hace referencia a la reforma constitucional sufrida por ese país pero sin que en ellos Bélgica aluda directamente a las regiones sino a «las reformas institucionales y a la incertidumbre persistente en cuanto a la devolución prevista de las competencias que resultarán de la reforma»<sup>10</sup>. Pero ni de esa referencia indirecta ni de las alegaciones de las partes, se puede deducir una infracción atribuible a las regiones.

Sin embargo en otros dos procedimientos, que afectaban más claramente a las competencias regionales, Bélgica alegó (en el asunto 68-81 sobre prevención y disminución progresiva de la polución provocada por los desechos de la industria del dióxido de titanio) que era «una situación excepcional como consecuencia de la reforma constitucional» que estaba emprendiendo y que no podía adoptar normas hasta la puesta en funcionamiento de los poderes normativos nuevos. Estos argumentos del Gobier-

9. Sentencia de 10 de diciembre de 1980, *Comisión c. Italia*, 140/78, *Rec.* 1980, p. 3699.

10. Sentencias de 2 de febrero de 1982, *Comisión c. Bélgica*, 69/81, 72/81 y 73/81, no acumulados, *Rec.* 1982, pp. 167, 183 y 193. En el asunto 69/81 se juzgaba la no ejecución de la directiva 75/442 relativa a la protección de la salud humana y medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por el tratamiento y almacenaje de desechos. El asunto 72/81 se refería a la directiva 76/160 sobre calidad de las aguas dulces y de mar donde se autorice el baño (salvo aguas de uso terapéutico y piscinas). El asunto 73/81 afectaba a la directiva 75/440 sobre calidad de las aguas superficiales destinadas a usos alimentarios. Transcurriendo el tiempo sin que Bélgica ejecutase estas sentencias, fue objeto de una nueva demanda por la Comisión y de una nueva constatación de su infracción múltiple en la sentencia de 14 de enero de 1988, asuntos acumulados 227, 228, 229 y 230/85, *Rec.* 1988, pp. 1 y ss.

no belga fueron refutados por la Comisión de forma enérgica: «el respeto de las disposiciones del tratado o del derecho derivado no puede depender de las dificultades encontradas por la modificación del reparto de competencias entre poder central y colectividades regionales o locales. Hay violación del tratado por un Estado miembro, cualquiera que sea el órgano del Estado cuyos actos u omisiones hayan conducido a la no ejecución de la obligación»<sup>11</sup>. En el asunto 71/81, Bélgica alegó claramente que no había ejecutado una directiva sobre eliminación de una sustancia perjudicial para la salud humana por su toxicidad y su no degradabilidad (policlorobifenilos) porque afectaba a «competencias autónomas y exclusivas de las regiones» aunque reconoció que el Estado mismo era «el único interlocutor internacional»<sup>12</sup>.

Para el Tribunal, en ambos procesos, las alegaciones del Gobierno belga explicaban en parte los retrasos pero no hacían desaparecer la infracción reprochada de inexecución. Pero sólo en este último caso (71/81) parece haber incumplimiento originado por la carencia de transposición de las regiones si bien tanto en estos casos como en los otros tres citados (69/81, 72/81 y 73/81) hay un condicionamiento común: la reforma constitucional y la indeterminación en cuanto al poder interno (Estado, regiones) competente para la ejecución. Por ello, incluso en el caso más claro en que el Gobierno belga inculpa a sus regiones (asunto 71/81), creo que aunque el origen de la infracción es regional, la época en que se produce y las alegaciones que el propio Gobierno hace en éste (71/81) y en otros procesos similares y paralelos (68/81, 69/81, 72/81 y 73/81) permiten concluir que más que el negligente comportamiento regional es la inestabilidad jurídico-política provocada por la reforma constitucional la causante del conjunto de las infracciones.

Todavía unos años más tarde, la Comisión interpuso otro recurso contra Bélgica por falta de transposición de las directivas 82/242 y 82/243 sobre los métodos de control de la biodegradabilidad de los tensioactivos. El Gobierno belga alegó que no podía hacer la transposición en tanto no se resolviese judicialmente un conflicto de competencias con la región valona sobre la materia en cuestión. Obviamente, el Tribunal comunitario no aceptó esa excusa y constató el incumplimiento belga<sup>13</sup>. Pero obsérvese, de nuevo, que la infracción atribuible al Estado no se debe a la actuación regional sino a la carencia estatal a la que contribuyó el complejo sistema constitucional.

11. Sentencia de 2 de febrero de 1982, *Comisión c. Bélgica*, 68/81, *Rec.* 1982, p. 157. Al no cumplir la sentencia, fue objeto de un nuevo procedimiento, en la sentencia ya citada de 14 de enero de 1988.

12. Sentencia de 2 de febrero de 1982, *Comisión c. Bélgica*, 71/81, *Rec.* 1982, p. 175.

13. Sentencia de 4 de junio de 1987, *Comisión c. Bélgica*, 134/86, *Rec.* 1987, p. 2415.

## 2. Las violaciones al derecho comunitario en materia de ayudas concedidas por las regiones

Voy a analizar ahora los casos en que la actuación de la región en materia de ayudas<sup>14</sup> ha sido directamente la causa de la responsabilidad comunitaria del Estado. Frente al temor infundado de que en esta materia las regiones podrían multiplicar las infracciones, la práctica demuestra palmariamente que no es así y que tan sólo en siete ocasiones el Estado ha tenido que responder ante el Tribunal por ayudas ilícitamente otorgadas por las autoridades regionales a empresas asentadas en las mismas. Me refiero a los casos de concesiones autónomas por las regiones, porque ciertamente ha habido unos contenciosos en materia de ayudas originados por los actos de mera gestión o aplicación por las regiones de la *ley nacional* que regula ayudas contrarias al derecho comunitario<sup>15</sup>.

Desde luego, hubo violación del derecho comunitario provocada por la región de Sicilia al omitir la notificación de unos proyectos de ley regional que preveían (y fueron concedidas) ayudas a la agricultura incompatibles con la organización común de

14. Como es sabido, el art. 92 CEE considera «ayudas de Estado» las ayudas otorgadas por los Estados (en sentido amplio de administraciones públicas) o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, y los califica incompatibles con el mercado en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros falseando o amenazando falsear la competencia al favorecer a determinadas empresas o producciones. Dicho precepto prevé algunas excepciones (ayudas a personas de carácter social, sin discriminación por el origen de los productos y en caso de desastres naturales) y permite que en determinadas circunstancias especiales ayudas prohibidas puedan considerarse compatibles (regiones de bajo nivel de vida, proyectos de interés común europeo, desarrollo de determinadas actividades o regiones). En el art. 93 se establece el procedimiento para el examen de la compatibilidad de las ayudas a partir de la obligación de los Estados miembros de informar a la Comisión de los proyectos de cualquier autoridad pública dirigidos a conceder o modificar ayudas con suficiente antelación. Después de oír a los interesados la Comisión decidirá si es o no compatible y en este caso decidirá la supresión o modificación en el plazo que fije. Contra esta decisión y en caso de incumplimiento, cualquier Estado miembro o la Comisión puede demandar directamente al Estado infractor ante el Tribunal de Justicia, no obstante los arts. 169 y 170 CEE, y también los particulares (y las regiones) directa e individualmente afectados (art. 173 CEE).

15. Así, en la sentencia de 12 de julio de 1973 (*Comisión c. RFA*, 70/72, *Rec.* 1973, pp. 829 y ss.) el Tribunal, además de constatar la infracción, exigió el reembolso de unas ayudas a la reconversión de regiones mineras por ser incompatibles con el art. 93.2 CEE. En el asunto *Deufil c. Comisión*, dicha empresa impugnó una decisión de la Comisión que consideraba infracción del art. 82 CEE una ayuda concedida por un *land* en aplicación de una *ley federal* sobre subvenciones a la inversión y de un programa conjunto del Gobierno federal y de los *länder*. El Tribunal de Justicia consideró conforme a derecho la decisión de anular las ayudas y exigir su restitución (sentencia de 24 de febrero de 1987, 310/85, *Rec.* 1987, p. 901). En otra ocasión, el *ejecutivo regional valón* y la empresa *Glaverbel*, fabricante de vidrio plano, impugnaron una decisión de la Comisión que anulaba unas ayudas bajo la forma de bonificaciones de interés sobre los créditos destinados a realizar inversiones establecidas por una ley nacional belga de 1959, siendo el ejecutivo regional valón el órgano competente, después de la reforma constitucional, para conceder las ayudas a las empresas establecidas en Valonia. El Tribunal desestimó el recurso mediante sentencia de 8 de marzo de 1988, asuntos acumulados 62/87 y 72/87. *Rec.* 1988, p. 1573.

mercados agrícolas (en materia de trigo candeal, uvas, vino, tomates, agrios, avellanas y pistachos), ya fuera mediante ayudas a la producción o el pago de intereses de los préstamos agrícolas. Y, en consecuencia, Italia fue demandada por la Comisión y constatado el doble incumplimiento por el Tribunal, por la omisión de la notificación y por la aprobación y aplicación de dos leyes regionales contrarias al Tratado CEE<sup>16</sup>. Habría que resaltar que las autoridades de Sicilia se comprometieron en el curso del procedimiento a no aplicar esas leyes, pero no a suprimir sus efectos en el pasado ni a derogar expresamente las leyes regionales.

De nuevo, la región de Sicilia acordó mediante ley regional subvenciones a los sectores vitivinícolas, de frutas y de legumbres. El Gobierno italiano —como expresó en su defensa— intervino ante las autoridades regionales a fin de que derogasen las disposiciones, pero pese a sus esfuerzos no fueron derogadas; ciertamente, se habían suspendido los pagos por diversas circunstancias, pero según la Comisión subsistía el riesgo de que fueran hechos *a posteriori* por lo que debían eliminarse formalmente las leyes regionales. El Tribunal, además de constatar que Italia había faltado a las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE por no aceptar la decisión de la Comisión que exigía la derogación de la norma regional, afirmó que «el Estado miembro afectado tiene la obligación de ejecutar, en plazo, haciendo lo necesario para que sean formalmente abrogadas las disposiciones reconocidas por la Comisión como contrarias a las exigencias del art. 92 CEE»<sup>17</sup>.

También el Tribunal constató la infracción de la RFA al no hacer respetar por las agrupaciones de productores establecidas en el *land* de Baviera la prohibición de extender sus plantaciones de lúpulo en caso de otorgamiento de ayudas a la reconversión varietal y reestructuración de las plantaciones prevista en el reglamento 2253/77. Cabe señalar que el Gobierno alemán apoyó decididamente la actuación del *land*<sup>18</sup>.

Otros dos casos sometidos al control judicial en dos procesos de 1989 y 1990 se refieren también a ayudas otorgadas por regiones alemanas. Así, el *land* de Renania-Palatinado y el de Baden-Württemberg habían concedido una ayuda en forma de subvenciones y garantías de crédito a empresas de aluminio situadas en sus regiones respectivas (aunque hay algunas dudas sobre si cada *land* aplicaba legislación nacional).

16. Sentencia de 27 de marzo de 1984, *Comisión c. Italia*, 169/82, *Rec.* 1984, p. 1623.

17. Sentencia de 11 de julio de 1984, *Comisión c. Italia*, 130/83, *Rec.* 1984, pp. 2849 y ss. Uno de los aspectos de este litigio recuerda el problema debatido en la sentencia sobre el Código de Trabajos Marítimos de 4 de abril de 1974 (*Comisión c. Francia*, 167/73, *Rec.* 1974, p. 359) y resuelto en la sentencia de 15 de octubre de 1986, *Comisión c. Italia*, 168/85, *Rec.* 1986, pp. 2956 y ss.; sobre estos problemas véase, A. MANGAS MARTÍN, «La obligación de derogar o modificar el derecho interno incompatible con el derecho comunitario», *Revista de Instituciones Europeas*, 1987-2, pp. 311-337.

18. Sentencia de 19 de abril de 1983, *Comisión c. RFA*, 113/82, *Rec.* 1983, p. 1173.

La Comisión las consideró ilícitas por violar el artículo 93.3 CEE exigiendo su retirada con previa restitución. La decisión de la Comisión no fue impugnada ni por el Gobierno alemán ni por las empresas beneficiarias (ni por el Gobierno regional). Al incumplir la decisión y después de varios intentos por la Comisión ante el Gobierno federal, la Comisión demandó a la RFA; ésta alegó que exigir el reembolso se oponía al principio del derecho alemán de la confianza legítima y que la restitución se rige por el derecho interno. Al parecer, según normas de procedimiento administrativo de los *länder* y principios constitucionales, «una autoridad pública no puede proceder a la retirada de un acto administrativo irregular, generador de derechos, sin una apreciación previa de los intereses en causa». Prevalecería, pues, como alegó la RFA, la confianza legítima de la empresa beneficiaria de la ayuda sobre el interés público comunitario en recuperarla por lo que —según el Gobierno alemán— había imposibilidad absoluta para recuperar las ayudas en esos dos procesos.

Para el Tribunal, en su sentencia de 1989, la obligación de recuperar es incondicional; si hubieran existido circunstancias imprevistas o imprevisibles o no contempladas por la Comisión, debió someterlas a la apreciación de ésta, pues «la Comisión y el Estado miembro deben en virtud de la norma que impone a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal, que inspira, en especial, el art. 5 del Tratado, colaborar de buena fe con el objeto de superar las dificultades respetando plenamente las disposiciones del Tratado». Estos argumentos se reiteran en su sentencia de 1990, añadiendo el Tribunal comunitario que las empresas beneficiarias de ayudas no pueden tener confianza legítima más que si ésta es acordada en el respeto del procedimiento previsto en el artículo 93 CEE y un operador económico diligente debe normalmente estar en condiciones de asegurarse de que ese procedimiento ha sido respetado. Además, las autoridades nacionales no pueden fundarse sobre su propio comportamiento ilegal para hacer fracasar la eficacia de las decisiones adoptadas por la Comisión en virtud del Tratado<sup>19</sup>.

Puede observarse que en una materia como las ayudas regionales, que podía haber movilizó la acción de los órganos regionales en favor de las empresas establecidas en la zona y de la que podían haber obtenido una gran rentabilidad político-social, las autoridades regionales han actuado prudentemente; eso, al menos, es la conclusión natural que se desprende de la escasa litigiosidad que ha llegado hasta el Tribunal después de tantos años de proceso integrador.

Bélgica no queda a salvo de los ilícitos en materia de ayudas; dicho Estado miembro recurrió mediante el procedimiento de nulidad (art. 173 CEE) dos decisiones de

19. Sentencias de 2 de febrero de 1989, *Comisión c. RFA*, 94/87, y de 20 de septiembre de 1990, *Comisión c. RFA*, C-5/89, aún no publicadas.

la Comisión declarando incompatibles con el Tratado CEE las aportaciones de capital efectuadas por un *holding* público de ámbito regional (la Sociedad Regional de Inversiones de Valonia) a sendas empresas en crisis domiciliadas en esa región (una, fabricante de barriles para almacenar cerveza, la otra, de artículos de vajilla y cerámica sanitaria). El *holding* público está controlado por el ejecutivo valón y fue éste el que tomó la decisión de aportar el capital. La infracción a los artículos 92 y 93.3 fue doble, pues, además de no notificar, eran unas ayudas incompatibles con el mercado común. El Tribunal confirmó la legalidad de las decisiones de la Comisión y, en consecuencia, las infracciones cometidas por Bélgica<sup>20</sup>.

### 3. *La compatibilidad de actos normativos (en general) de las regiones con el derecho comunitario*

Habiendo examinado ya un ámbito especial como el de las ayudas, analizaré ahora los actos adoptados por las autoridades regionales en el marco de sus competencias legislativas y ejecutivas y que fueron objeto de impugnación ante el Tribunal de Justicia.

Como en los apartados anteriores precisaré que el análisis se detendrá en actos autónomos de la región. Es decir, las regiones intervienen en muchos casos aplicando el derecho comunitario a partir de la legislación o reglamentación nacional que transpone o desarrolla aquél cuando la aplicación de la norma comunitaria afecta a competencias estatales. En estos casos, en que simplemente adoptan actos de mera aplicación o gestión, no puede considerarse que la actuación vinculada del órgano regional sea la única autora de la eventual violación. Es cierto que actos de autoridades regionales en aplicación de *leyes nacionales incompatibles* con normas comunitarias han sido objeto de litigio ante el Tribunal comunitario. Pero en la buena lógica de la distribución de competencias y responsabilidades tales actos de mera aplicación no son el origen de la infracción aunque la región, al no dejar inaplicada la norma nacional frente al eventual efecto directo de la norma comunitaria, consolida la infracción. Pero en estos casos la responsabilidad del Estado miembro lo fue por normas de competencia estatal<sup>21</sup>.

20. Sentencias de 10 de julio de 1986, *Comisión c. Bélgica*, asuntos no acumulados 234/84 y 40/85, *Rec.* 1986, pp. 2263 y 2321.

21. Así han llegado tres casos ante el Tribunal en los que los ejecutivos regionales han sido los órganos de aplicación administrativa de leyes estatales contrarias al derecho comunitario.

En la sentencia de 7 de febrero de 1984 (*Comisión c. Italia*, 166/82, *Rec.* 1984, pp. 459 y ss.) se juzgaba una ley estatal que preveía que el precio de la leche se determinaría por la autoridad regional. Para la Comisión esa atribución violaba las competencias de la organización común de mercados en el sector —reglamento 804/68—. Aunque luego el Gobierno y las regiones se pusieron de acuerdo para no aplicarla y proyectaron su derogación, para el Tribunal el derecho comunitario se opone a una disposición legislativa que prevea



Nos interesan más, pues, los litigios que se han ocupado de actos normativos regionales verdaderamente autónomos. Sólo en siete ocasiones un acto normativo de competencia exclusiva regional fue considerado ilegal respecto del derecho comunitario.

Hay un asunto curioso en el que se mezclan de un lado, una condena a Italia por falta de legislación de ejecución en algunas regiones y, de otro, el reconocimiento de una buena ejecución por algunas regiones en un caso complejo y delicado. Por lo que respecta a este último, la Comisión imputaba a varias regiones la reiteración del contenido de reglamentos comunitarios. Pero el Tribunal reconoce que la ejecución del reglamento sobre agrupación de productores agrícolas no puede garantizarse por los reglamentos comunitarios sin la convergencia de un conjunto de disposiciones comunitarias, nacionales y regionales. En tal situación particular, si las regiones retoman, en el interés de la coherencia de sus disposiciones y en el de la buena comprensión de éstos por sus destinatarios, ciertos elementos de los reglamentos comunitarios, no podrían considerarse como infracción al derecho comunitario. Pero la *carencia de legislación en algunas regiones* decidió el reconocimiento de la infracción por Italia<sup>22</sup>.

De los casos de aplicación ilícita del derecho comunitario por las regiones, seis corresponden a Bélgica. En seis contenciosos relacionados con la protección del medio humano, el Tribunal estimó la violación por carencia de transposición en la legislación de Valonia y de la región de Bruselas de las directivas 78/319 sobre eliminación de residuos tóxicos<sup>23</sup>, 80/68 sobre protección de las aguas subterráneas contra

una intervención de una autoridad pública nacional o regional, a fin de promover y favorecer el establecimiento por convenio del precio uniforme de la leche en la producción (p. 472).

En la sentencia de 8 de julio de 1987 (*Comisión c. Italia*, 262/85, *Rec.* 1987, p. 3073) Italia fue condenada por no transponer completa y correctamente la directiva 79/409 sobre conservación de pájaros salvajes. Nos interesa destacar que la *ley estatal* —no una actuación regional— fue considerada una infracción al derecho comunitario porque, entre otras cosas, confería a las regiones italianas un amplio poder para autorizar la captura por no importa qué método y la venta de pájaros migratorios, fuera incluso del periodo de apertura de veda, sin tener en cuenta las exigencias de la directiva.

En la sentencia de 14 de enero de 1988 (*Comisión c. Italia*, 63/86, *Rec.* 1988, p. 29) se consideró que la legislación italiana en materia de viviendas subvencionadas, al denegar la concesión de préstamos inmobiliarios de interés reducido a los ciudadanos de otros Estados miembros que residen y ejercen actividad laboral en Italia, era contraria al derecho comunitario aunque la denegación de la solicitud fue hecha por la región de Emilia-Romana.

Sin embargo, unos cánones percibidos por algunos *länder* por la importación de animales vivos procedentes de otros Estados miembros con motivo de controles veterinarios efectuados en aplicación de la directiva 81/389 fueron considerados conformes a la misma por el Tribunal, frente a la tesis de la Comisión que los consideraba una exacción de efecto equivalente a un arancel (sentencia de 27 de septiembre de 1988, *Comisión c. RFA*, 18/87, aún no publicada).

22. Sentencia de 28 de marzo de 1985, *Comisión c. Italia*, 272/83, *Rec.* 1985, p. 1057.

23. Sentencia de 2 de diciembre de 1986, *Comisión c. Bélgica*, 239/85, *Rec.* 1986, p. 3661.

la polución<sup>24</sup> y 80/778 sobre calidad de las aguas destinadas al consumo humano<sup>25</sup> (la región de Flandes los ejecutó correctamente en plazo). En los tres litigios, el Tribunal confirmó el incumplimiento por Bélgica de sus obligaciones como consecuencia de la falta de desarrollo de esas directivas por dos de sus regiones, aunque en algún caso (directiva 78/319) también se detectó carencia en la legislación nacional. En relación con estas directivas, Bélgica ha sido de nuevo condenada (si se nos permite esta expresión) por no presentar la región de Bruselas una serie de informes sobre el estado de aplicación de las mismas<sup>26</sup>.

Hay un sexto litigio en el que las actuaciones normativas nacional y regional se reparten por mitades la responsabilidad por el ilícito comunitario. Se trata de la aplicación de la directiva citada 79/409 sobre conservación de pájaros salvajes. De un lado, había legislación nacional anterior incompatible con la directiva y, de otro, a partir de 1980 la competencia en materia de caza se atribuyó a las regiones que pueden abrogar, completar, modificar o reemplazar la legislación nacional (sólo lo hizo la región de Flandes). Luego, Valonia y Bruselas, al no desarrollar la directiva, con su carencia violaron el derecho comunitario; pero al tener carácter supletorio la norma nacional de 1972 en esas dos regiones, la vigencia de la misma por su incompatibilidad con el derecho comunitario era también una violación del Estado belga<sup>27</sup>.

#### 4. *Violaciones al derecho comunitario mediante actos de aplicación o de gestión por otros poderes descentralizados, tales como los municipios*

Un caso singular tuvo lugar cuando el Gobierno holandés fue demandado por la Comisión, en dos procedimientos separados, por no adoptar las medidas legislativas o reglamentarias adecuadas sobre el control de la calidad de las aguas dulces y de mar para baño y de las aguas de consumo humano (directivas 76/160 y 75/440) alegando que la gestión y el control de la calidad de las aguas se garantizaba en ese país en el marco de un sistema descentralizado y, por tanto, eran las autoridades provinciales y locales las directamente vinculadas por las disposiciones de la directiva. Sin embargo, el Tribunal sentenció que «es verdad que cada Estado miembro es libre de distribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de adoptar una directiva por medio de medidas acordadas por las autoridades regionales o loca-

24. Sentencia de 17 de junio de 1987, *Comisión c. Bélgica*, 1/86, *Rec.* 1987, p. 2797.

25. Sentencia de 5 de julio de 1990, *Comisión c. Bélgica*, C-42/89, aún no publicada.

26. Sentencias de 13 de junio de 1990, *Comisión c. Bélgica*, asuntos no acumulados C-162/89 y C-48/89, aún no publicados.

27. Sentencia de 8 de julio de 1987, *Comisión c. Bélgica*, 247/85, *Rec.* 1987, p. 3029.

les. Esto no podría, sin embargo, dispensarle de la obligación de traducir las disposiciones de la directiva en disposiciones internas que tengan un carácter obligatorio», constatando que Holanda había faltado a las obligaciones que le incumbían en virtud del Tratado<sup>28</sup> tanto por la carencia de legislación nacional como de disposiciones provinciales en la medida de las competencias asumidas por las provincias.

Dos casos bien distintos han sido los protagonizados por el Ayuntamiento de Milán en asuntos relacionados con la directiva 71/305 sobre coordinación de procedimientos de concesión de contratos públicos de obras. En un caso, el Ayuntamiento de Milán adjudicó sin concurso un contrato de construcción de una planta de reciclaje de desechos sólidos urbanos, omitiendo, por tanto, la publicación del anuncio en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Su acto autónomo —sin vinculación con legislación nacional— fue considerado con toda razón por el Tribunal comunitario como un acto ilícito respecto al derecho comunitario del que Italia era juzgada responsable<sup>29</sup>. Pero en el otro caso, el ayuntamiento excluyó la oferta de la empresa hispano-italiana Costanzo, que concurría al concurso de adjudicación de las obras de remodelación de un campo de fútbol, aplicando estrictamente la legislación nacional de transposición de la directiva citada y que era una evidente violación de la norma comunitaria. Ciertamente, si el Ayuntamiento de Milán hubiera aplicado la disposición clara y precisa y sin margen de apreciación de la directiva dejando inaplicada la ley nacional, en fin, si hubiera reconocido, como le solicitaba Costanzo, el efecto directo de la disposición de la directiva, no hubiera existido infracción en el caso litigioso. Pero a la violación de los órganos estatales por su desarrollo legislativo incompatible, se sumó y consolidó la concreta violación (que recurrió Costanzo en vía administrativa y contencioso-administrativa y ésta acudió en vía prejudicial al Tribunal comunitario) al no aplicar el ayuntamiento la directiva misma. Para el Tribunal todos los órganos de la Administración, comprendidas las autoridades descentralizadas, tales como los municipios, están obligados a aplicar las disposiciones de una directiva y separar la aplicación de las normas nacionales que no son conformes<sup>30</sup>.

28. Sentencias de 25 de mayo de 1982, *Comisión c. Países Bajos*, asuntos no acumulados, 96/81 y 97/81, *Rec.* 1982-5, pp. 1804 y 1833.

29. Sentencia de 10 de marzo de 1987, *Comisión c. Italia*, 199/85, *Rec.* 1987, p. 1039.

30. Sentencia de 22 de julio de 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88, aún no publicada, fundamentos 32 y 33. La diferencia de esta situación, en la que estimo que hubo infracción del municipio y de la legislación nacional que la propició, con otros casos en que he diferenciado si eran actos normativos o ejecutivos propios de la región o de mera gestión o ejecución de leyes nacionales, se debe a que en todos aquellos casos (de los apartados 2 y 3 de esta ponencia) no se invoca por particulares el efecto directo de las directivas mal desarrolladas; prácticamente casi todos los casos, salvo Costanzo, llegaron por la vía del recurso interpuesto por la Comisión (art. 169 CEE).

Ha habido otro contencioso relativo a la misma directiva aunque centrado en la cuestión de la libre circulación de mercancías (art. 30 CEE), en el que estaban implicados en el fondo del asunto el Ayuntamiento irlandés de Dundalk y dos empresas, irlandesa y española, que ofertaron para el abastecimiento de agua tuberías de fabricación española homologadas internacionalmente y de conformidad con las exigencias comunitarias de seguridad, rendimiento y fiabilidad. Su oferta fue excluida del concurso por no estar homologadas como lo exigía una peculiar legislación proteccionista irlandesa. Si este contencioso, promovido por la Comisión (art. 169 CEE) y apoyado como coadyuvante por España, se puede considerar como infracción del ayuntamiento, aunque provocada por la norma nacional ilícita, es porque nos encontramos con intereses de particulares cuyo desconocimiento consolida la infracción por no descartar en el caso concreto la norma nacional sobre homologación cuyo efecto era reservar el suministro de tuberías de canalización para fabricantes irlandeses en evidente violación del artículo 30 CEE, como precisa el fallo del Tribunal<sup>31</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES BÁSICAS

El análisis del conjunto de la práctica comunitaria en estos cuarenta años nos permite presentar algunas reflexiones:

1. Los litigios llegados al Tribunal de Justicia muestran que la intervención de las entidades territoriales subestatales en la aplicación del derecho comunitario, iniciada en los años setenta, se ha incrementado progresivamente en los años ochenta. Pero se limita a un reducido número de Estados miembros (RFA, Italia y Bélgica en relación con regiones y, en mínima medida, Holanda e Irlanda en relación con provincias o municipios).

2. Las regiones belgas (Valonia y Bruselas) acumulan el mayor número de violaciones (ocho) constatadas judicialmente. Las regiones italianas las igualan con seis incumplimientos más dos asuntos por actos del Ayuntamiento de Milán. Las siguen las regiones alemanas con tres litigios condenatorios (todos en materia de ayudas mezcladas con dudosa legislación nacional); dos provincias holandesas y un municipio irlandés completan el cuadro de los 23 litigios en los que hay constatación de infracción por acto u omisión ilícita de las regiones al derecho comunitario (a veces propiciada por leyes nacionales incompatibles o consumadas por la carencia de legislación nacional) de los 31 litigios en los que han estado implicadas las regiones en la historia de la Comunidad.

31. Sentencia de 22 de septiembre de 1988, *Comisión c. Irlanda*, 45/87, aún no publicada.

3. Las materias en las que se concitan las infracciones originadas por las entidades territoriales subestatales son las normas sobre protección del medio ambiente (diez casos), ayudas prohibidas por el artículo 92 CEE (siete), contratos públicos (tres), agricultura (dos) y créditos no discriminatorios para viviendas (uno).

4. En un número muy amplio de litigios se puede observar un apoyo decidido del Gobierno nacional a las autoridades regionales, que incluso en algún caso inicia y sostiene con empeño la acción judicial (de nulidad, art. 173) contra las decisiones de la Comisión desestimatorias de los actos regionales.

5. Sólo hay una sentencia que reitere la constatación de infracción por la contumacia de la carencia normativa regional, si bien en esa misma sentencia se confirma la rebeldía por carencia normativa estatal por partida triple.

En definitiva, si tenemos en cuenta, por ejemplo, que sólo en 1989 la Comisión inició 664 procedimientos de infracción y emitió 178 dictámenes motivados contra los Estados y se pronunciaron 21 sentencias condenatorias (unos cincuenta casos se cancelaron en el curso del procedimiento), debemos concluir que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la aplicación del derecho comunitario por las entidades territoriales subestatales es, en su conjunto, altamente correcto y, por tanto, leal para con los compromisos comunitarios de sus Estados.

Dado que todavía no hay ningún asunto juzgado ni pendiente ante el Tribunal comunitario relativo a comunidades autónomas de España cabe pensar y desear que su respeto al derecho comunitario y su lealtad al Estado no será muy diferente al de otras regiones europeas.