

COMPETENCIAS LEGISLATIVAS CONCURRENTES, GARANTIA DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO Y EJECUCION INTERNA DEL DERECHO DERIVADO EUROPEO

(Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional
de 28 de mayo de 1992)

RAFAEL BUSTOS GISBERT

SUMARIO: 0. INTRODUCCIÓN.—1. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES.—2. LA SENTENCIA DE 28 DE MAYO DE 1992: A) *El supuesto planteado*. B) *La resolución del Tribunal Constitucional*: a) La argumentación en torno a la ejecución de normas comunitarias y la distribución interna de competencias; b) La argumentación en torno a la garantía del cumplimiento de las normas comunitarias por parte de los órganos centrales; c) La argumentación en torno al deber de colaboración.—3. CONCLUSIÓN.

0. INTRODUCCION

El problema de la compatibilización entre cumplimiento de las obligaciones comunitarias y distribución interna de competencias ha sido y es una de las cuestiones más conflictivas que ha planteado el ingreso de nuestro país en las Comunidades Europeas. Ello es en parte debido a que el marco constitucional y estatutario no era el más idóneo para una pronta y clara resolución del problema. Nuestra norma suprema dedica dos preceptos a esta cuestión que podrían conducir a una interpretación que excluiría todo papel de los entes regionales en la ejecución del Derecho comunitario. Por una parte, el artículo 149.1.3 reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre «relaciones internacionales» sin distinguir si con esta expresión se incluyen también las labores de ejecución de los tratados y normas internacionales (por lo que parecería lógico afirmar que tal competencia de ejecución se encontraría incluida); por otra parte, el artículo 93 encomienda a las Cortes y al Gobierno «la garantía del cumplimiento» del Derecho derivado de la actividad de las organizaciones internacionales.

El panorama normativo en los Estatutos de Autonomía no arrojaba tampo-

co una gran claridad. Trece Estatutos (1) contienen una cláusula en la que se reconocía el derecho a ejecutar las normas internacionales que incidieran en sus competencias, de los que solamente dos (2) hacían una mención expresa a la ejecución del Derecho derivado de las organizaciones internacionales. Esta regulación, además, en virtud de la supremacía de la Constitución, no está excluida de una eventual declaración de inconstitucionalidad en caso de que se optara por una interpretación de los preceptos constitucionales que negase toda intervención autonómica en la ejecución del Derecho comunitario (3).

La firmeza de las posiciones de las Comunidades Autónomas en la defensa de sus competencias ejecutivas del Derecho derivado europeo y la tendencia de los órganos centrales a realizar dicha ejecución sin intervención autonómica sólo podía conducir a una altísima conflictividad ante el Tribunal Constitucional, que sería, una vez más, el órgano encargado de resolver este problema (4).

1. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

El Tribunal no ha tenido que enfrentarse de manera directa con este problema hasta 1988 (las sentencias anteriores relacionadas con el 149.1.3 no hacían necesaria una determinada opción interpretativa sobre el alcance del precepto, aunque ya se pueden observar algunos indicios de lo que constituiría su solución posterior). En la conocida sentencia de 20 de diciembre de 1988 (252/1988) (5) se establecen los dos principios fundamentales que

(1) Los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Baleares, Madrid, Castilla-León, Aragón y Murcia. Sobre el problema de la heterogeneidad de los Estatutos de Autonomía, véase A. REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, págs. 238 y sigs., y A. MANGAS MARTÍN: *Derecho Comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 2.^a ed., 1987, págs. 254 y sigs.

(2) Artículos 40.2 y 12.2 de los Estatutos de Aragón y Murcia, respectivamente.

(3) Posición defendida por J. DE MIGUEL ZARAGOZA: *Las competencias "internacionales" de las Comunidades Autónomas*, en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1985, págs. 372 y sigs.

(4) En *Conflictos constitucionales de las Comunidades Autónomas 1981-1991*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1992 aparecen recogidos hasta 87 conflictos desde 1986 hasta 1991.

(5) Existen varios comentarios doctrinales a esta sentencia: ORIOL CASANOVAS Y LA ROSA: «Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho Comunitario Europeo (comentario a la STC de 20 de diciembre de 1988)», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 13, 1989, y LÓPEZ CASTILLO: «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno (reflexiones en torno a la STC 252/1988)», *REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, núm. 26, 1989.

van a inspirar la jurisprudencia posterior (incluida la sentencia que aquí comentamos).

Se refiere el primero a que son «las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (fundamento jurídico 2.º), lo cual supone que la presencia de normas comunitarias en una materia no altera las normas constitucionales y estatutarias que disciplinan el orden interno de competencias; esto es, la existencia de normas comunitarias no significa necesariamente la aplicación del título competencial contenido en el 149.1.3.

Atañe el segundo, consecuencia del principio anterior, a que «las normas estatutarias que, como la recogida en el artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevén que la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados Internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia, no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva, distinta de la que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Generalidad». Se da así una solución al problema apuntado de la heterogeneidad estatutaria respecto a la ejecución de las normas internacionales: todas las Comunidades Autónomas podrán ejecutar las normas internacionales siempre y cuando hayan asumido la competencia sobre la materia afectada por dichas normas y con independencia de que en sus Estatutos figure expresamente una cláusula de ejecución de tratados.

Debido al alto número de conflictos planteados, el Tribunal ha tenido que ocuparse con posterioridad de resolver otros supuestos similares. Así, en 1991 ha dictado cuatro sentencias con motivo de nueve conflictos de competencia y un recurso de inconstitucionalidad referidos a diversas materias, pero todos con el rasgo común de afectar a la distribución interna de competencias y al desarrollo o ejecución de normas comunitarias.

Lo primero que destaca de esta conflictividad es la profundidad y elaboración de los argumentos esgrimidos por los Abogados del Estado para justificar las competencias de los órganos centrales. Esta justificación ha girado en torno a cuatro ejes fundamentales: 1.º La aplicación del Derecho comunitario es una actividad que trasciende el ámbito autonómico tanto porque afecta a intereses supracomunitarios [SSTC 76/1991, antecedente 8.º; 100/1991, antecedente 3.º, y 115/1991, antecedente 4.ºc)] como porque implica una derogación del principio de territorialidad de las competencias autonómicas: «son éstos actos que despliegan sus efectos respecto de todo el mercado comprendido en la Comunidad Económica Europea y esto obliga a aplicar la limitación territorial inherente al ejercicio de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas» (STC 236/1991, antecedente 16). 2.º La apli-

cación del Derecho comunitario conlleva la defensa del interés general del Estado en su conjunto, debido a la necesaria interpretación unitaria del mismo en la totalidad del territorio nacional: «la obligatoriedad de adoptar y modificar el ordenamiento estatal como consecuencia de la aprobación de normas de la CEE producirá de ordinario la necesidad de dictar normas de orientación general, ya que deben ser cumplidos por igual en todo el territorio nacional» [STC 76/1991, antecedente 8.º; en el mismo sentido, STC 115/1991, antecedente 4.ºc)]. 3.º Sin la intervención estatal no es posible garantizar que no se generen incumplimientos que den origen a la responsabilidad internacional del Estado y sin que, por tanto, pueda cumplirse la obligación contenida en el artículo 93 de la Constitución [SSTC 76/1991, antecedente 8.º, y 115/1991, antecedente 4.ºd)]. 4.º Las anteriores argumentaciones se apoyan, además, en la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado (el enunciado en el núm. 10 del art. 149.1 en las cuatro sentencias, y además el núm. 13 del mismo artículo en las SSTC 76/1991 y 115/1991).

Frente a estas opiniones, los representantes de las Comunidades Autónomas se remiten a la doctrina sentada en la sentencia 252/1988; aducen la imposibilidad de interpretar extensivamente los artículos 93 y 149.1.3 de la CE y rebaten la aplicabilidad de los títulos competenciales por la abogacía del Estado.

En la resolución de estos supuestos el Tribunal se muestra totalmente coherente con los principios enunciados en la sentencia 252/1988. Parte de que tanto las Comunidades Autónomas como el Abogado del Estado aceptan la doctrina entonces sentada respecto a la ejecución del Derecho comunitario y, en consecuencia, no enjuicia las valoraciones realizadas por las partes en tal sentido: «Nada hay ahora que añadir al respecto, sin que sea necesario realizar pronunciamiento alguno, por otro lado, sobre la corrección de las afirmaciones de las partes en torno al alcance en términos generales de sus obligaciones respectivas a este respecto, ya que tales afirmaciones se realizan sin referencia a los términos concretos del conflicto y en nada afectan, por tanto, al razonamiento a seguir para solucionar la presente controversia» (STC 76/1991, fundamento jurídico 3.º; en idéntico sentido, STC 115/1991, fundamento jurídico 1.º).

En segundo término se limita, para la resolución de los conflictos, a aplicar las normas y los criterios jurisprudenciales para determinar los títulos competenciales aplicables y poder así declarar la titularidad de la competencia controvertida, rechazándose de manera expresa la supuesta existencia de una competencia estatal específica para ejecutar el Derecho comunitario (6).

(6) «No existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» (STC 236/1991, fundamento jurídico 9.º).

El Tribunal Constitucional apunta dos ideas que, sin constituir ninguna novedad, requerían su expresa reiteración en el marco de la ejecución del Derecho comunitario. Por un lado, que el principio de territorialidad no puede oponerse por el simple hecho de que los actos de las Comunidades Autónomas vayan a producir efectos fuera de su base territorial (7) («la competencia autonómica ejercida según la Constitución y los Estatutos de Autonomía no desaparece por el hecho de que la decisión autonómica, por su propia naturaleza, produzca alguna clase de efecto más allá del territorio de la Comunidad Autónoma que la haya adoptado»: STC 236/1991, fundamento jurídico 9.º). Por otro lado, los órganos de las Comunidades Autónomas «son administraciones públicas igualmente integrantes del Estado» (STC 100/1991, fundamento jurídico 5.º); de este modo, los órganos de los entes regionales no deben ser contemplados, en la ejecución del Derecho derivado, como órganos externos respecto al Estado; tan órgano del Estado es aquel que dicta normas o actos que afectan a todo el territorio como aquel que innova el Derecho en ámbitos territoriales más reducidos.

Debe reseñarse, por último, las constantes llamadas a la colaboración realizadas por el Tribunal en esta cuestión, con el fin de evitar las disfuncionalidades que pudieran surgir en el proceso de ejecución del Derecho derivado europeo.

En la sentencia 252/1988 se recogía que «tanto en la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la *necesidad de colaboración* entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (...) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar» (fundamento jurídico 2.º). De este modo, a pesar de que considera que los títulos competenciales aplicables en el supuesto son los de comercio y sanidad exteriores (8) (ambas

(7) Esta idea ya se encontraba formulada con claridad en la jurisprudencia anterior: «la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales, equivaldría necesariamente a privarles pura y simplemente de toda capacidad de actuación» (sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, fundamento jurídico 1.º).

(8) La aplicación de estos títulos competenciales en este supuesto ha sido criticada por la profesora MANGAS MARTÍN (*La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas*, en *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1990, págs. 68 y sigs.) y el propio Tribunal ha adoptado una posición mucho más restrictiva respecto a estos títulos en sentencias posteriores: «La consolidada doctrina constitucional (...), según la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente trasposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias, quedaría sin

competencias «plenas» del Estado), y debido a que el «principio de colaboración se encuentra expresamente enunciado» en la disposición final octava de la Ley General de Sanidad, debe aplicarse el instrumento de colaboración allí previsto (propuesta por la Comunidad Autónoma y nombramiento por el Estado) para resolver el conflicto (fundamentos jurídicos 4.º y 5.º).

Los llamamientos a la colaboración han sido reiterados en la jurisprudencia (9), pero de ello no se han extraído más consecuencias que declarar la legitimidad constitucional del establecimiento de instrumentos de cooperación para la ejecución del Derecho comunitario; esto es, no se ha declarado la inconstitucionalidad en el ejercicio de una competencia por omisión del deber de colaboración. Ello no resulta sorprendente en tanto que no es al Tribunal Constitucional a quien corresponde crear dichos cauces de cooperación. El Tribunal no puede sustituir a los agentes políticos (estatales y autonómicos), sino tan sólo utilizar los pocos instrumentos de cooperación establecidos por aquéllos, cosa que, por otra parte, ha realizado siempre que ha gozado de un apoyo normativo expreso.

Pese a que las bases fundamentales sobre las que se asienta la doctrina jurisprudencial sobre la ejecución del Derecho comunitario estaban ya establecidas en las sentencias de 1988 y 1991, quedaban, sin embargo, dos cuestiones fundamentales por resolver. Atañe la primera a la concreta articulación de las competencias estatales y regionales en aquellos supuestos en que la norma comunitaria que ha de ejecutarse no agote la regulación de una materia (necesitando, por tanto, un desarrollo posterior materialmente legislativo por parte de los órganos internos) y se tratara, al mismo tiempo, de un sector en el que las competencias legislativas fueran compartidas, esto es, que al Estado le correspondiera dictar las normas básicas y a los órganos autonómicos el desarrollo. En definitiva, la cuestión se centra en determinar las relaciones

contenido si se aceptase la aplicación extensiva del título de comercio exterior que propugna el Abogado del Estado, pues tal aplicación acabaría por excluir siempre a las Comunidades Autónomas en cualquier materia relacionada con el Derecho comunitario, ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior si éste se identifica, sin más razón, con comercio intracomunitario» (sentencia 236/1991, fundamento jurídico 9.º).

(9) STC 76/1991: «Ello no prejuzga la posibilidad de que éste, junto con las Comunidades Autónomas, pueda encontrar los instrumentos técnicos de colaboración y cooperación...» (fundamento jurídico 5.º); en idéntico sentido, la STC 115/1991 (fundamento jurídico 4.º). En la STC 236/1991 se protegen las competencias autonómicas declarando que los eventuales problemas derivados de la descentralización en el correcto funcionamiento de un registro nacional no puede implicar la centralización de todas las competencias, sino que «la solución constitucional procedente debe encontrarse en el deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas» (fundamento jurídico 6.º).

entre normas comunitarias y el concepto de legislación básica; es decir, si el establecimiento de unas normas fundamentales por las instituciones comunitarias precluye toda actividad normativa del Estado amparada en su competencia para dictar las bases de una materia.

El segundo de los problemas aún no resueltos se refiere a la obligación de las Cortes y del Gobierno de garantizar el cumplimiento del derecho derivado de las organizaciones internacionales. Era necesario concretar qué medios podían ser utilizados tanto para evitar el nacimiento de la responsabilidad comunitaria del Estado como para establecer las normas de garantía que son esenciales para el correcto funcionamiento de la ejecución, sobre todo en aquellos casos en que afecta a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

La sentencia que comentamos en las páginas siguientes establece las bases teóricas para la resolución de estos dos problemas sin apartarse de la jurisprudencia anteriormente dictada.

2. LA SENTENCIA 79/1992, DE 28 DE MAYO

A) *El supuesto planteado*

Con esta sentencia el Tribunal resuelve quince conflictos de competencia promovidos por el Estado y por las Comunidades Autónomas (catorce de los conflictos planteados por éstas y sólo uno por el Estado) ante disposiciones dictadas acerca de la gestión de ayudas de la Comunidad Europea en ganadería y agricultura en aplicación de diversos reglamentos comunitarios.

Nos encontramos, pues, ante un conflicto en aplicación del Derecho comunitario derivado en materias, en principio, asumidas en exclusiva por las Comunidades Autónomas recurrentes y en el que el Estado alega su competencia para llevar a cabo determinadas actividades normativas y ejecutivas.

Las alegaciones del Abogado del Estado (que recogen las ya realizadas en las sentencias de 1991) se fundamentan en tres ideas básicas:

1.º Las normas recurridas se dictaron *in extremis* para hacer posible la aplicación de las normas comunitarias cuando el plazo para llevar a cabo tal aplicación estaba a punto de expirar. De este modo, a tenor de la responsabilidad internacional única del Estado (arts. 93 y 149.1.3 CE) deben otorgarse a los poderes centrales los instrumentos precisos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas.

2.º El desarrollo y ejecución del Derecho comunitario es una competen-

cia estatal debido a los siguientes motivos: a) La necesaria unidad de interpretación de estas normas exige, por un lado, que las tareas de ejecución tengan un aspecto básico de competencia estatal, y por el otro, que las normas comunitarias deban cumplirse *por igual* en todo el territorio nacional. b) Los intereses en juego trascienden al ámbito autonómico. c) Concorre en el supuesto otro título competencial: el desarrollo normativo y la gestión de estas ayudas incide en la materia de ordenación básica y coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13).

3.º La asignación de algunas de estas ayudas se realiza a través de la concesión al Reino de España de una cantidad única global que en ningún caso puede sobrepasarse. Por ello, el Abogado del Estado considera que si la gestión de las mismas correspondiera a las Comunidades Autónomas en exclusiva se impediría que el Estado pudiera evitar que no se sobrepasara la cuantía máxima preestablecida. Todo ello justificaría la centralización de la gestión de tales ayudas comunitarias.

Las alegaciones de las Comunidades Autónomas se centran en tres puntos fundamentales:

1.º Consideran, tomando como base la jurisprudencia anterior, que no es aceptable una interpretación extensiva de los artículos 93 y 149.1.3 de la Constitución, porque ello conduciría a vaciar de contenido la distribución interna de competencias. Así, se recuerda que el artículo 93 se refiere a garantía del cumplimiento, y no al cumplimiento mismo, y que la responsabilidad internacional del Estado opera *ad extra* y no *ad intra*, otorgando competencias a los órganos centrales no previstas en la Constitución.

2.º Argumentan contra la aplicación del título competencial contenido en el 149.1.13, considerando que deben prevalecer los títulos relativos a agricultura y ganadería.

3.º Solicitan que aquellas competencias de cuyo ejercicio se derivan consecuencias de ámbito supraautonómico se realicen, conforme al principio de colaboración, con la activa participación de las Comunidades Autónomas («la garantía de igualdad en el acceso a las mismas podía haberse asegurado mediante la selección de un órgano en el que participen las Comunidades Autónomas», pediría el representante de la Generalidad para la gestión de las ayudas en las que viniera fijada una cuantía máxima —antecedente 18—, argumento reiterado más adelante —antecedente 27—: «ese sistema competencial hubiera requerido la participación de las Comunidades Autónomas en la definición del pequeño productor, cosa que no se ha hecho»).

El único punto en que las partes están plenamente de acuerdo es en la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que fije las

pautas del reparto competencial en la materia. Para el Abogado del Estado «siguiendo instrucciones expresas del Gobierno», es «necesario un pronto pronunciamiento del Tribunal con la finalidad de evitar la reproducción de estos conflictos» (antecedente 44), mientras que para las Comunidades Autónomas se trata de una sucesión de conflictos que no se habían reproducido «quizá por estar a la espera de un “caso guía” en la materia» (representante del País Vasco —antecedente 43— y en el mismo sentido el representante catalán —antecedente 45—).

B) *La resolución del Tribunal Constitucional*

Para una mayor claridad en la exposición dividiremos el estudio de las argumentaciones del Tribunal en tres apartados: el relativo a la ejecución del Derecho comunitario, el que se refiere a la garantía de su cumplimiento y el que se centra en las consideraciones realizadas en torno al deber de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

a) *La argumentación del Tribunal Constitucional en torno a la ejecución de normas comunitarias y la distribución interna de competencias*

El alto Tribunal muestra, en este caso, una gran coherencia con su jurisprudencia anterior. Así, partiendo de la sentencia 252/1988, entiende que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien tenga las competencias materiales de acuerdo con las normas que regulan el orden interno de distribución territorial de poderes. En tal sentido rechaza frontalmente que se pueda extender el ámbito del 149.1.3 hasta incluir todo desarrollo y ejecución de tratados y convenios internacionales y del Derecho derivado de la Comunidad Europea, porque «si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas» (fundamento jurídico 1.º).

Por tanto, en el supuesto en examen el Tribunal considera que la resolución del conflicto debe partir de la búsqueda del título competencial preferente entre los alegados por las partes; en tal sentido afirma que son aquí aplicables los relativos a agricultura y ganadería, que aun siendo competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, deben ser ejercidas «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (10). Esta afirmación se basa en la

(10) Este título competencial ha sido ampliamente estudiado por la doctrina científica; puesto que el Tribunal Constitucional en este caso aplica expresamente el artículo 149.1.13, no tendría sentido repetir aquí las argumentaciones realizadas por los autores al respecto. Sobre el

jurisprudencia anterior referida al apartado 13 del 149.1, que reconocía dentro de la competencia de dirección de la actividad económica «las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, en particular de un sector tan importante como la agricultura y la ganadería» (SSTC 95/1986, fundamento jurídico 4.º, y 13/1992, fundamento jurídico 7.º) (11).

Establecidos los títulos competenciales susceptibles de aplicarse, el Tribunal Constitucional continúa con la exposición de la jurisprudencia en la que consideró constitucional la intervención de los órganos centrales para la gestión de ayudas estatales en materia de ganadería y agricultura sólo «hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación».

Respecto a la centralización de la gestión, ésta sólo es constitucionalmente legítima en tres supuestos: cuando sea imprescindible para su efectividad, para garantizar la igualdad entre los potenciales destinatarios y cuando se pretenda no sobrepasar la cuantía global de los fondos (fundamento jurídico 2.º, transcribiendo el contenido de la STC 13/1992).

En los siguientes fundamentos el Tribunal aplica la argumentación expuesta al concreto caso de la normación de desarrollo y ejecución de las normas comunitarias relativas a la concesión de ayudas europeas a los sectores mencionados.

En lo referente a la normación de desarrollo de las normas comunitarias en examen (fundamento jurídico 3.º), el Tribunal distingue entre aquellos preceptos que son mera transcripción de las normas europeas, que no plantean ningún tipo de problemas («al ser tales preceptos del Derecho europeo de “aplicación directa”, es decir, que no requieren un acto de previa incorporación formal al Derecho interno para tener eficacia en el territorio de los Estados

contenido y ámbito del título sobre «ordenación general de la economía» véase J. GARCÍA TORRES: «La “ordenación general de la economía”, título sustantivo de competencia estatal», *REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, núm. 17, 1986, págs. 241 y sigs.; J. TORNOS I MAS: *Règim especial de las competències econòmiques*, en *Comentari sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. II, Barcelona, 1988, págs. 447 y sigs., y R. GÓMEZ FERRER MORANT: *Bases y ordenación general de la economía*, en A. PÉREZ CALVO (COORD.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 1990, págs. 121 y sigs.

(11) Cfr. MEDINA GUERRERO, «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», *REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, núm. 35, 1992. Especialmente en el tema de ayudas, recogiendo jurisprudencia anterior, págs. 155-160.

miembros»), y los que sean desarrollo y complemento. Recuerda el Tribunal que en el caso de las normas comunitarias (y más en concreto en los Reglamentos) el margen de desarrollo por los Estados miembros es «muy estrecho», limitándose a cuestiones de orden «organizativo y procedimental», de modo que sólo en ocasiones se puede, por remisión expresa de las propias normas comunitarias, realizar un complemento de orden sustancial. Así, en el caso en examen, las normas del Estado que complementen o desarrollen las normas comunitarias «sólo pueden tener aplicación directa», sin invadir las competencias de las Comunidades Autónomas, «cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas». Por tanto, serán competencias de las Comunidades Autónomas «adoptar las disposiciones necesarias para complementar esa normativa europea y regular las operaciones de gestión que les corresponden, en el marco del Derecho europeo y de *las normas estatales de carácter básico o de coordinación*».

De este modo puede concluirse que *la vigencia de normas europeas no influye, en principio, en la capacidad del Estado para dictar las bases de una materia*, sino que se deberá, en cada supuesto, determinar si el margen de desarrollo normativo dejado por tales normas a los órganos internos agota o no el contenido de la noción de bases o legislación básica en una materia.

Teniendo en cuenta que en este supuesto se trata de complemento de Reglamentos comunitarios (que simplemente requieren una actividad de desarrollo organizativo y procedimental) y que el Tribunal Constitucional considera que resta un margen para que el Estado dicte las bases y coordine las actividades autonómicas, no resulta aventurado afirmar que prácticamente en todos los casos de ejecución de normas comunitarias (Reglamentos y, sobre todo, Directivas) el Estado podrá dictar normas básicas (siempre que tenga competencia para ello) de obligado respeto por parte de las Comunidades Autónomas (12).

En lo referente a la actividad materialmente ejecutiva debe entenderse (tal y como se había apuntado en el fundamento jurídico 1.º) que el principio general es que corresponden a las Comunidades Autónomas (cuando hayan asumido competencias en las materias afectadas): «estas tareas pueden y deben

(12) De este modo se zanja el problema de si la normativa comunitaria agota o no el margen estatal para dictar las bases de una materia. Deberá determinarse en cada caso si resta o no dicho margen; véase en sentido contrario a la solución adoptada por el Tribunal, la comunicación de LLEVADOT I ROIG y BOSCH BESSA recogida en PÉREZ CALVO (coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, cit., págs. 196-197.

ser llevadas a cabo por la Administración autonómica» (fundamento jurídico 4.º) (13).

Sin embargo, la gestión administrativa de las ayudas comunitarias presentan dos peculiaridades de importancia que pueden conducir a condicionar el principio general enunciado. Atañe la primera a los casos en que viene fijado, por los órganos comunitarios, el montante total de las ayudas que puede conceder el Reino de España (fundamento jurídico 4.º) y se refiere la segunda al problema de la administración competente para la realización del pago, pues ello, en los casos de defectuoso cumplimiento de la normativa comunitaria, puede generar la responsabilidad del Estado (fundamento jurídico 5.º).

Ciñéndonos al problema de la asignación global al Estado de una cantidad máxima para conceder ayudas económicas a los sectores afectados, el Tribunal considera que mientras no existan otros cauces que permitan otro modo de reparto «está justificado en los supuestos concretos que analizamos centralizar en un órgano de la Administración del Estado o en un organismo dependiente de ésta la resolución de los expedientes»; tal actividad administrativa es entendida, por tanto, «como aspecto básico de la ordenación del sector y por razones de coordinación (art. 149.1.13 CE)» (14), aunque limitada a la actividad que supone la resolución de las solicitudes, no así a las actuaciones administrativas previas (recepción de solicitudes, verificación de datos y tramitación), que corresponderán a la Administración autonómica, ya que en nada afectan a los aspectos básicos o de coordinación en la gestión de este concreto tipo de ayudas.

En el problema relativo a la titularidad de la competencia para la realización del pago de las ayudas comunitarias, el Tribunal considera que aunque un mal cumplimiento de las normas comunitarias pueda provocar el nacimiento de la responsabilidad internacional del Estado, ello no significa que automáticamente se conceda la competencia para la realización de tales operaciones al Estado: «esa responsabilidad *ad extra* de la Administración del Estado no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra* sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes la responsabilidad que en cada caso proceda»; en consecuencia, considera que el acto de pago, aun siendo un acto típicamente de ejecución, es meramente instrumental respecto al sustantivo, que es la decisión que confiere o deniega el derecho a recibir la ayuda, y, por tanto,

(13) Esta idea ya había sido apuntada por L. LÓPEZ GUERRA en *El reparto de competencias Estado-autonomías según la doctrina del Tribunal Constitucional*, en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Valladolid, 1991, p. 249.

(14) El Tribunal reitera una afirmación ya realizada con respecto a las ayudas estatales en la STC 13/1992.

la administración adecuada para llevarlo a cabo será aquella que efectivamente tenga la competencia para realizar dicho acto sustantivo (en los casos de cuantía global máxima los órganos centrales y en el resto los autonómicos).

b) *La argumentación en torno a la garantía del cumplimiento de las normas comunitarias por parte de los órganos centrales del Estado*

Como apuntábamos al exponer las alegaciones de las partes, uno de los argumentos utilizados para justificar la competencia estatal en este supuesto era que la actuación de los órganos centrales se había producido en el último momento ante la total ausencia de normas autonómicas que dieran oportuno cumplimiento a los Reglamentos comunitarios. Ello permitía a la representación del Estado entender que, dada la responsabilidad internacional única de éste, debía reconocérsele un poder general de normación y ejecución en todo lo relativo al Derecho europeo fundamentado en los artículos 93 y 149.1.3 CE.

El Tribunal rechaza claramente esta interpretación. Pese a no ignorar «la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos necesarios para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE (sentencia 252/1988, fundamento jurídico 2.º)», considera evidente que «la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que “no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario” (STC 236/1991, fundamento jurídico 9.º)».

De este modo el Tribunal opina que la garantía del cumplimiento del Derecho derivado de la Comunidad Europea es una función que sólo una «interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar», de manera que resulta «imprescindible una interpretación sistemática de todos estos preceptos» para asegurar la existencia de tales medios.

Aplicando esta doctrina general al supuesto planteado, el Tribunal, al encontrarse ante un caso de completa inactividad de los entes regionales, considera que el instrumento adecuado para garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario es la «cláusula de supletoriedad» contenida en el tercer párrafo del artículo 149 de la Constitución. El Estado puede dictar las normas precisas para la aplicación de las normas supranacionales (incluso en materia de competencia exclusiva autonómica) aun careciendo de una competencia general de ejecución del Derecho comunitario, pero teniendo en cuenta que tales normas tendrán un valor *estrictamente supletorio* respecto a las eventuales intervenciones normativas de las Comunidades Autónomas; esto es, sólo en defecto de normas autonómicas (bien por una ausencia total de regulación,

bien por la existencia de lagunas en la normativa dictada) serán aplicables las normas dictadas por el poder central: «las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de Reglamentos comunitarios en España, y que no pueden considerarse normas básicas o de coordinación (15), tienen un carácter supletorio de las que puedan dictar para los mismos fines en el ámbito de sus competencias» (fundamento jurídico 3.º).

Queda por resolver el problema, como el propio Tribunal recuerda, de que el 149.3 no puede ser considerado como una «cláusula universal atributiva de competencias» (16) en favor del Estado de manera que pueda realizar la constante renovación del Derecho en todo el territorio nacional aun careciendo de competencias en las materias afectadas, sino que, al contrario, constituye una cláusula de cierre del sistema de distribución territorial del poder. Así, «la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio» debe estar adecuadamente justificada; es precisamente al enjuiciar los motivos que legitiman al Estado para dictar normas supletorias innovadoras cuando el Tribunal introduce la necesaria interpretación sistemática de los preceptos constitucionales a la que hacía referencia como un elemento esencial para otorgar los instrumentos necesarios a los órganos centrales para garantizar el cumplimiento de las normas europeas.

Las razones que justifican la intervención supletoria del Estado son, a juicio del Tribunal, cuatro: *a)* existen «competencias estatales concurrentes» representadas por la ordenación general de un sector económico que legitiman la actividad estatal «al menos con alcance supletorio»; *b)* la ausencia de actividad normativa de las Comunidades Autónomas implica que la «normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos (art. 93, conforme al que ha de interpretarse también el alcance de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE)»; *c)* si no existiera la normativa supletoria estatal se llegaría a la «absurda conclusión» de que ante la pasividad de todas o algunas Comunidades Autónomas los

(15) Este inciso («que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación») viene incluido porque se está recogiendo en este supuesto una competencia compartida; evidentemente, cuando no exista competencia para dictar bases o para la coordinación, el argumento será aplicable a todas las normas emanadas de los poderes centrales.

(16) Este problema fue puesto de manifiesto por MUÑOZ MACHADO, que consideraba inadecuado este sistema con carácter general, defendiendo que sólo sería aplicable cuando exista una clara presunción de que el incumplimiento se iba a producir, pues el 149.1.3 no constituye una cláusula universal atributiva de competencias («La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea» REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL núm. 14, 1985, pág. 73 y nota 109). En sentido contrario, IGNACIO DE OTTO (*Estudios de Derecho Estatal y Autonómico*, Madrid, 1986, especialmente págs. 66-69).

agricultores y ganaderos de dichas comunidades no hubieran podido percibir las ayudas, «resultado este que nunca puede quedar justificado en virtud de una rígida interpretación del orden constitucional de competencias y que, precisamente, una *cláusula de cierre* como la del artículo 149.3 contribuye a evitar»; d) finalmente, esta cuestión incide también en las relaciones financieras entre el Reino de España y la Comunidad Europea, lo cual exige que intervenga la competencia sobre Hacienda General (art. 149.1.14).

De los motivos expuestos destacan el segundo y el tercero. Respecto al segundo, queda claro que el artículo 93 no supone que se atribuyan competencias al Estado para la ejecución del Derecho comunitario derivado, sino que, simplemente, justifica una acción normativa del Estado de valor supletorio y que, por tanto, no precluye la competencia autonómica para llevarla a cabo (17). En lo que atañe al tercero de los motivos apuntados, también debe reseñarse que la necesaria unidad de interpretación de los tratados para la garantía de la igualdad básica de todos los ciudadanos (149.1.1º) tampoco conduce a una ampliación de competencias del Estado ni justifica, en principio, el uso preventivo de otros instrumentos, como las Leyes de Armonización (18) (art. 150.3), sino que únicamente habilita una actuación supletoria del Estado como modo de prevenir la eventual inactividad de los órganos de las Comunidades; es decir, el Estado asegurará la unidad de interpretación (y por tanto, la igualdad básica de los ciudadanos) sólo de manera mediata a través de su normativa supletoria (unida al mínimo común normativo que implica la existencia de normas comunitarias y, en ocasiones, al ejercicio de la competencia estatal para dictar normas básicas en la materia).

c) *La argumentación en torno al deber de colaboración*

El Tribunal se encuentra ante un supuesto en el que las partes han alegado el deber de colaboración, pero sin que concurra ningún instrumento expreso

(17) Esta idea ha sido cuestionada por la doctrina por considerar que supone un cumplimiento «preventivo» del Derecho europeo que significa usar la supletoriedad como instrumento «ciego y desconfiado» respecto a las competencias autonómicas (S. MUÑOZ MACHADO, «La ordenación...», art. cit., pág. 73, aunque el autor acepta su posible aplicación en los supuestos en que existan indicios de que la Comunidad Autónoma no va a desarrollar la norma comunitaria a tiempo).

(18) En tal sentido es interesante la evolución de las posiciones del profesor MUÑOZ MACHADO, que había aceptado la posibilidad de usar el 150.3 (*Ordenamiento jurídico europeo y Constitución*, Madrid, 1980, pág. 129) para más adelante rechazar tal postura («La ordenación...», cit., pág. 67: «éste es un procedimiento extraordinario de actuación que no puede transformarse en la clave ordinaria de ordenación de las operaciones de ejecución normativa del Derecho europeo»).

que pueda servir de cauce para que tal deber se manifieste. Así, el Tribunal se ve obligado a declarar que «no corresponde, sin embargo, a este Tribunal, que no es juez de la oportunidad política o técnica, diseñar cuál sea la fórmula precisa preferible para la articulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en casos en que, como aquí se trata, están abocados a una necesaria colaboración»; por tanto, se limita a enjuiciar si el sistema elegido (la centralización de las decisiones en los casos de asignación al Reino de España de una cuantía global máxima) es o no conforme con la Constitución, aunque ello no significa que tal solución «sea la única admisible dentro del orden constitucional de distribución de competencias» (fundamento jurídico 4.º), y recordando que la centralización de funciones debe entenderse «sin perjuicio de la *deseable* colaboración de las Comunidades Autónomas en la definición de los criterios de selección» (19).

En definitiva, el Tribunal entiende que la colaboración en el tema de la gestión de ayudas comunitarias a la ganadería y agricultura es «necesaria» y «deseable», pero ello no vicia de ilegitimidad constitucional el sistema creado por el Estado mediante el que se centraliza tanto el establecimiento de los «criterios de selección» (sin consulta con las Comunidades Autónomas) como la resolución final de los expedientes de concesión.

El Tribunal, sin embargo, sí extrae consecuencias del deber de colaboración en los casos en que se produce la descentralización de funciones administrativas (con independencia de que el pago —o el acto de concesión— corresponda o no a las Comunidades Autónomas), ya que existe un «*deber* de las Comunidades Autónomas de facilitar al Estado los datos, documentos e informaciones precisas para que pueda cumplir las obligaciones que le impone el Derecho derivado europeo» (fundamento jurídico 5.º); este deber de colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado (que se concreta en una obligación de información) es de aplicación directa, pues son «deberes de colaboración inherentes a la estructura del Estado e impuestos por una norma de *naturaleza coordinada*» (fundamento jurídico 6.º, apartado G).

En fin, el Estado podrá fijar específicas obligaciones de las Comunidades Autónomas apoyadas en su función de coordinación (20) reconocida, respecto a la planificación económica, en el 149.1.13; pero las Comunidades Autónomas carecerán de instrumentos que puedan obligar a que los órganos centrales

(19) Colaboración que, aun siendo deseable, no se había producido de ningún modo.

(20) El Tribunal, a nuestro juicio, incurre aquí en una confusión terminológica; una cosa es la competencia de coordinación y otra la cooperación («La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en el caso de la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador

creen las vías necesarias para dar salida a las legítimas aspiraciones de coparticipación de las entidades regionales en las decisiones respecto a la aplicación del Derecho comunitario que afecten a materias en las que han asumido competencias.

Como ya hemos señalado, el Tribunal tampoco podría llegar a conclusiones muy diferentes porque no está capacitado para realizar una actividad creadora de instrumentos cooperativos, sino que únicamente puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de los sistemas establecidos sobre la base de datos normativos expresos (en este caso la competencia de coordinación del Estado en materia económica).

3. CONCLUSION

Es claro que la sentencia 79/1992 constituye un paso más en la lenta pero constante actividad jurisprudencial que ha venido resolviendo los problemas derivados de la ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas.

La sentencia 252/1988 y la jurisprudencia de 1991 declaraban que la ejecución del Derecho comunitario correspondía a los entes competentes *ratione materiae* y que tal labor de ejecución debía inspirarse en la mutua colaboración entre las instancias centrales y autonómicas. La sentencia 79/1992 completa las anteriores decisiones. En primer lugar, establece que la determinación de si una normativa comunitaria precluye la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre una materia requiere el examen, en cada caso concreto, de si tal normativa europea agota o no el ámbito material reservado al Estado por las normas de distribución de competencias, y en segundo lugar, remite a las normas ordinarias de relación entre los órganos centrales y autonómicos para solucionar el problema del control del cumplimiento de la normativa comunitaria encomendada al Gobierno y a las cortes por el artículo 93 de la Constitución, en concreto a la cláusula de supletoriedad contenida en el artículo 149.3 de la CE.

Evidentemente, quedan diversos problemas por resolver, como pueden ser los relativos al efecto sobre la autonomía política del uso, aparentemente ilimitado, del título competencial contenido en el 149.1.13 en la ejecución

de primer orden», STC 214/1989, de 21 de diciembre, fundamento jurídico 20). En este caso se trata de coordinación, no de cooperación, pues ésta, por definición, exige la presencia de las dos Administraciones (autonómica y estatal), probablemente no al mismo nivel (véase en tal sentido la sentencia de 5 de agosto de 1983, fundamento jurídico 13), pero desde luego no en una situación de pleno sometimiento de las instancias regionales frente a las centrales.

del Derecho comunitario, o los medios de control de las Comunidades Autónomas en los casos en que éstas lleven a cabo un defectuoso cumplimiento de las prescripciones comunitarias o, finalmente, la cuestión de la articulación de las vías de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la ejecución del Derecho comunitario tanto para evitar disfuncionalidades como para garantizar el respeto a sus respectivas esferas competenciales.

Si bien las dos primeras cuestiones indudablemente encontrarán su adecuada solución, tarde o temprano, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la relativa a la cooperación sólo podrá resolverse a través del acuerdo entre los órganos estatales y autonómicos, acuerdo que constituye, cada vez más, una ineludible necesidad para asegurar que el proceso de integración europea no suponga la recuperación de competencias por parte de los órganos centrales en perjuicio de la estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas.

Crónica

