

LA FUNCION DE GARANTIA DEL CUMPLIMIENTO AUTONOMICO DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

FLORENTINO RUIZ RUIZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO: A) *La conexión de la previsión del segundo inciso del artículo 93 de la Constitución con la responsabilidad internacional del Estado.* B) *La jurisprudencia constitucional respecto de la configuración del segundo inciso del artículo 93 de la Constitución.* C) *Los mecanismos de control sobre la actuación autonómica de desarrollo normativo y ejecución del Derecho comunitario europeo.*—III. LA CLÁUSULA DE SUPLETORIEDAD DEL DERECHO DEL ESTADO: A) *Condiciones generales de aplicación.* B) *La cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado en relación con la previsión del artículo 161.2 de la Constitución:* a) *Las peculiaridades de aplicación del mecanismo previsto en el artículo 161.2 de la Constitución a las tareas de desarrollo normativo del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas.* b) *Las matizaciones a su utilización en las tareas de desarrollo normativo del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas.*—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

La aplicación del Derecho comunitario europeo en un Estado complejo desde el punto de vista de su organización territorial, como es el nuestro, plantea, además del análisis de los criterios conforme a los que articular la actuación respectiva de los órganos centrales del Estado y de los autonómicos, de lo que ya nos hemos ocupado en una colaboración anterior, el análisis de los mecanismos de garantía existentes en el ordenamiento interno para asegurar su cumplimiento.

La temática de la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario, aunque ha sido objeto de atención por la doctrina (1), sólo más tardíamente ha

(1) P. PÉREZ TREMPES: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, pág. 169; «El artículo 93 CE y el bloque de la constitucionalidad: al-

comenzado a configurarse por el Tribunal Constitucional. Es en la Sentencia 79/1992, de 28 de mayo, y posteriormente en la 80/1993, de 8 de marzo, en las que se refiere a la configuración del segundo inciso del artículo 93 de la Constitución, si bien como consecuencia de otras cuestiones planteadas en los conflictos.

II. LA GARANTIA DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

A) *La conexión de la previsión del segundo inciso del artículo 93 de la Constitución con la responsabilidad internacional del Estado*

La mencionada previsión constitucional ha tratado de conectarse con la institución de la responsabilidad internacional para tratar de justificar, sobre la base de esta última, la centralización de la adopción de las medidas internas de aplicación del Derecho comunitario (2).

gunos problemas», en *Estudios sobre la Constitución española*, homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, pág. 242; J. E. SORIANO: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 201.

(2) STC 79/1992, de 28 de mayo, conflictos positivos de competencia núm. 1.081/1986, 134/1987, 168/1987, 805/1987, 1.111/1987, 1.113/1987, 1.329/1987, 33/1988, 125/1989 y 1.692/1989, *RepArTC*, 1988, antecedentes, núm. 2, pág. 138. Esta argumentación fue rechazada por el Tribunal, FJ. 5.º, pág. 173. El enunciado de este precepto ha sido considerado en ocasiones, como el mecanismo constitucional que permite, por efecto de la integración en las Comunidades Europeas, el retorno al Estado de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos. Así lo hizo J. DE MIGUEL ZARAGOZA: «Problemas constitucionales en la recepción del Derecho derivado», *BIMJ*, núm. 1.184, págs. 21-23; «Las competencias internacionales de las Comunidades Autónomas», en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Cataluña, Patronat Catalá pro Europa, Barcelona, 1985, pág. 369; asimismo, la Abogacía del Estado, afirmando, por ejemplo, que «aquel a quien corresponde constitucionalmente la garantía de los tratados internacionales debe contar también con las competencias para cumplir con aquel deber» (STC 252/1988, de 20 de diciembre, conflictos positivos de competencia núm. 598 y 1.403/1986 y 857/1988, *RepArTC*, 1988, antecedentes, núm. 5, pág. 922) o que «las obligaciones internacionales del Estado postulan una mayor homogeneización en las tareas ejecutivas» (STC 54/1990, de 28 de marzo, conflicto positivo de competencia, 1.082/1985, antecedentes, núm. 3, *RepArTC*, 1990, págs. 646-649). Para una exposición crítica de las consecuencias de esta postura, véase, ANTONIO LA PÉRGOLA: «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias», en *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Homenaje a D. Antonio Truyol y Serra*, CEC.-Universidad Complutense, Madrid, 1986, pág. 670. Doctrinalmente se ha apuntado que la postura anterior podía considerarse como el reflejo de concepciones doctrinales dualistas, que inspiraron las primeras soluciones adoptadas en Italia, así como algunas actitudes doctrinales en Alemania. En este sentido, véase,

Sin embargo, el recurso a la institución de la responsabilidad internacional implica tener presente un concepto preciso de esta última, así como de las condiciones en las que resulta aplicable cuando se trata de la adopción de las medidas internas que sirvan a dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del Derecho comunitario europeo.

A efectos de exigencia de responsabilidad internacional, y desde la perspectiva del Derecho Internacional «el comportamiento de un órgano del Estado se considera 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» (3). Además, «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 el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad» (4).

La exigencia de responsabilidad en el ámbito comunitario se realiza a los Estados miembros en tanto que sujetos de Derecho Internacional, aún cuando el comportamiento imputable a éstos lo sea, en algunos casos, por la acción u omisión de alguno de sus entes componentes (5). No se imputa, por tanto, a los

F. MORATA: «L'executiu del Dret comunitari en els Estats membres descentralitzats: un enfocament jurídic-polític», *Autonomies, Revista Catalana de Dret Public*, núm. 70, septiembre 1987, pág. 75. De hecho, tal posición podía encontrar algún apoyo en la postura mantenida en su día por el Tribunal Constitucional italiano, que había negado toda competencia regional en la ejecución interna de obligaciones internacionales y comunitarias basándose en la inexistencia de instrumentos adecuados para garantizar el cumplimiento de tales obligaciones aun en los casos de inactividad regional en la adopción de aquellas medidas. Sentencia del Tribunal Constitucional italiano de 24 de julio de 1972, núm. 172, Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria/Presidenza Consiglio Ministri», FJ. 3.º Fuente: *RivDirInt*, vol.56, 1973, pág. 829.

(3) Artículo 6 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, *Anuario de la CDI*, 1986, vol. II, primera parte, donde pueden consultarse también los comentarios de los Estados y la respuesta a los mismos del relator especial, pág. 9.

(4) *Ibidem*, pág. 9; para los comentarios de los Estados y las respuestas del relator especial, págs. 9-10.

(5) A este respecto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido que «los Estados miembros pueden repartir entre varias instituciones nacionales la capacidad para adoptar las distintas medidas de ejecución necesarias. En esta hipótesis, incumbe en cualquier caso a las mencionadas instituciones nacionales vigilar para asegurar, mediante los medios apropiados, la coordinación de las medidas que adopten, de forma que no se comprometa el buen funcionamiento de la organización de mercado» (STJCE de 21 de junio de 1979, as. núm. 248/78, *Atalanta Amsterdam B.V./Produktschap voor en Vee en Vlees*, FJ. 5.º, *Rec*, 1979, pág. 2.148). En este sentido, son ilustrativas también las afirmaciones del Abogado General en sus conclusiones para la Sentencia de 2 de febrero de 1982, en las que dijo que «en general, hay que decir que la

entes infraestatales, ni el concepto «Estado» se entiende a estos efectos como representación de sus órganos centrales, que es la acepción que del mismo se retiene en el artículo 149 de la Constitución.

En relación con ello, ha de entenderse, como ha señalado A. Mangas Martín, que «la asunción de compromisos internacionales por el Estado, o la presencia de disposiciones comunitarias limita la actuación de las instancias autonómicas sobre su ámbito material de competencias, al exigirles una actuación adecuada en la adopción de las medidas normativas o de mera ejecución que, en dicho ámbito competencial, sean precisas para dar cumplimiento a las normas internacionales o comunitarias» (6). Esta situación, que se produce a su vez respecto de la actuación estatal sobre sus propias competencias, conlleva también como consecuencia, por lo que se refiere a la actuación autonómica, cuando derivan limitaciones a su actuación de las disposiciones comunitarias, facultar a los poderes centrales del Estados para exigir a las Comunidades Autónomas, así como a los demás entes territoriales, que en el ejercicio de sus competencias respeten los compromisos internacionales o las disposiciones comunitarias que limitan su actuación.

Esto, en términos generales, implica la utilización de los poderes de actuación y control sobre el comportamiento de las Comunidades Autónomas que ostentan los órganos centrales del Estado (7), pero no puede afectar a la com-

ejecución de directivas por medio de actos normativos de carácter regional es admisible desde el punto de vista comunitario, al ser libre cada Estado miembro de repartir como considere oportuno las competencias normativas a nivel interno, pero la cuestión radica en que el Estado miembro, cualquiera que sea su estructura es responsable ante la Comunidad cuando la ejecución sólo tiene lugar para una parte del territorio». Conclusiones del Abogado General F. CAPOTORTI, en el as. núm. 68/81, *Commission des Communautés Européennes/Royaume de Belgique* (STJCE, de 2 de febrero de 1982), presentadas el 2 de diciembre de 1981, punto núm. 4, *Rec*, 1982, pág. 162; en el mismo sentido, STJCE de 12 de junio de 1990, as. núm. C-8/88, *República Federal de Alemania/Comisión*, FJ. 13, *Rec*, 1990, pág. I-2359.

(6) En este sentido, A. MANGAS MARTÍN: «La ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1992, pág. 184. El Tribunal Constitucional ha señalado como «es evidente que las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar no sólo límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que estos entes llevan a cabo». STC 165/1994, de 26 de mayo, conflicto positivo de competencia núm. 1501/1988, FJ. 4.º, *RepArTC*, 1994, pág. 515.

(7) El Tribunal Constitucional reconoce la atribución a los órganos centrales del Estado de «poderes de control y vigilancia» que «no pueden afectar a la competencia misma que constitucionalmente deban desarrollar y ejercitar las Comunidades Autónomas, desplazándola o sustituyendo».

petencia misma que a éstas corresponda. Así pues, del hecho de que la responsabilidad internacional del Estado pueda resultar comprometida por acciones u omisiones de alguna de sus entidades componentes puede derivar que el Estado exija la correspondiente reparación (8) de dicha entidad, pero no que resulte habilitado para adueñarse de competencias propias de las entidades dotadas de autonomía política (9).

B) *La jurisprudencia constitucional respecto de la configuración del segundo inciso del artículo 93 de la Constitución*

El Tribunal Constitucional, parece haber aceptado las consecuencias de la línea argumental indicada, puesto que, junto al principio rector del reparto de facultades entre las instancias internas en lo que se refiere a la adopción de las medidas internas de aplicación del Derecho comunitario, ha afirmado la «necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE» (10), lo que para conseguirse adecuadamente hace «imprescindible una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios» (11).

Sin embargo, en la jurisprudencia constitucional no se extraían todas las consecuencias derivadas de estas consideraciones. En la sentencia 80/1993, es de alabar la afirmación según la cual la previsión del artículo 93 de la Constitución no constituye «por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado» (12). Sin embargo, la claridad y rotundidad de la afirmación quedan ensombrecidas inmediatamente, al decir que dicho título competencial, «ineludiblemente, ha de serlo por conexión con las competencias exteriores del Estado» (13), si es que no venían ya lo suficientemente oscurecidas por las afirmaciones que el Tribunal había hecho inmediatamente antes.

yéndola anticipadamente por el ejercicio de poderes, que, en este caso, no serán ya de control y vigilancia». STC 80/1993, de 8 de marzo; conflictos positivos de competencia, 1043/1986 y 336/1987, FJ. 3.º, *RepArTC*, 1993, pág. 855.

(8) STC 79/1992, cit., FJ. 5.º, pág. 173.

(9) F. DELPÉRÉE: «Les politiques et leur dimension internationale», en F. DELPÉRÉE y Y. LEJEUNE (dirs.): *La collaboration de l'Etat, des communautés et des régions dans le domaine de la politique extérieure*, Academia-Bruylant, Louvaine-la-Neuve, Bruselas, 1988, pág. 147.

(10) STC 252/1988, cit., FJ. 2.º, pág. 924; STC 79/1992, cit., FJ. 1.º, pág. 165.

(11) STC 79/1992, cit., FJ. 1.º, pág. 165.

(12) STC 80/1993, cit., FJ. 3.º, pág. 855.

(13) *Ibidem*, pág. 855.

Se observará que la referencia a «las competencias exteriores del Estado» no es coincidente con el de «relaciones internacionales» en tanto concepto que identifica un título competencial estatal. De esta manera, al tiempo que se avanza por el camino de reducción a sus justos límites del contenido del título competencial constituido por las «relaciones internacionales», se mantiene la capacidad de actuación de los órganos centrales del Estado en base a su capacidad para actuar en relación a otras materias que se incluyen en otros títulos competenciales con alguna conexión exterior, pero no en el de «relaciones internacionales».

Concepto este último que, según la configuración que posteriormente hará el Tribunal, se concibe en su contenido estricto, pero por remisión al Derecho Internacional Público. Según el Tribunal, las «relaciones internacionales» «en todo caso, están regidas por el «Derecho internacional general» a que se refiere el artículo 96.1 CE, y por los tratados y convenios en vigor para España. Son, pues, las normas del Derecho internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto» (14). Se trata, por tanto, de un concepto evolutivo, en la misma medida en la que lo es el Derecho Internacional Público, y en concreto se manifestará en la medida en la que España participe en la evolución del ordenamiento internacional.

Esta orientación de la jurisprudencia constitucional, que nos parece positiva, debe llevar, sin embargo, a profundizar en el desarrollo de mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la fase de creación normativa, lo que evitará buen número de conflictos en la fase de su aplicación. La necesidad de abrir cauces de cooperación se justifica aún con mayor razón si se tiene en cuenta que la dirección de la política exterior es competencia exclusiva de los poderes centrales del Estado y que «dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar puntuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior» (15).

Sin embargo, el Tribunal ha basado la función de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario europeo que se atribuye a los órganos centrales del Estado sobre la institución de la responsabilidad internacional, y ha incluido la garantía de la ejecución de los tratados internacionales y del Derecho comuni-

(14) STC 165/1994, cit., FJ. 5.º, pág. 517.

(15) *Ibidem*, FJ. 6.º, pág. 518.

tario europeo en el contenido del título competencial del artículo 149.1.3.^a de la Constitución (16).

Sin embargo, la conexión de la referida función de garantía con el contenido esencial del título competencial del artículo 149.1.3.^a de la Constitución, precisa, a nuestro juicio, alguna consideración particular. En este sentido, dicha función de garantía sólo se contempla expresamente en la Constitución respecto de los tratados internacionales a los que se refiere su artículo 93. Ello, en principio, podría suponer, o bien que no se atribuye respecto del resto de tratados internacionales, o que se encuentra implícita respecto de todos ellos. Esta última parece ser la solución más aceptable y, en tal sentido, la previsión del segundo inciso del artículo 93 de la Constitución sería una proclamación solemne de la obligación del Estado de cumplir sus compromisos internacionales (17).

Si bien, puede aceptarse esta última interpretación, ha de añadirse una consideración adicional en el caso de los tratados internacionales previstos en el artículo 93 de la Constitución. En este caso se trata de normas sobre creación jurídica, con lo que la función de garantía no sólo se refiere a los propios tratados, sino también a sus normas derivadas, que con los propios tratados y el sistema de fuentes que éstos crean, constituyen un ordenamiento propio, algunas de cuyas manifestaciones, en las condiciones establecidas por ese ordenamiento, crean derechos y obligaciones en el patrimonio jurídico de los particulares.

El Tribunal Constitucional no se ha referido a la cuestión que acabamos de señalar, pero sí a la peculiaridad del Derecho comunitario europeo. Según sus palabras, «cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta a la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo de la integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para

(16) STC 80/1993, cit., FJ. 3.º, pág. 855.

(17) En este sentido, G. GARZÓN CLARIANA, G. ALBIOL BIOSCA, J. L. PIÑOLL Y RULL Y B. VILA Y COSTA: hace tiempo que señalaron que «las aparentes incoherencias del último inciso del artículo 93 desaparecen si se considera que, en rigor, éste no enuncia una regla atributiva de competencia para el desempeño de una función de garantía, sino que expresa una declaración programática solemne»... «el significado del artículo 93, *in fine*, de la Constitución es el de un compromiso político del Estado frente a las organizaciones beneficiarias de una cesión de competencias, en el sentido de que la observancia de su Derecho será asegurada por las instituciones que encarnan la soberanía nacional o tienen encomendada la dirección de la política general, es decir, por el Parlamento y el Gobierno centrales». «La ejecución del Derecho comunitario en España y las competencias de las Comunidades Autónomas», en *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1986, págs. 212-213.

el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno» (18).

Por consiguiente, la función de garantía del cumplimiento de las consecuencias de la cesión de competencias permitida por el artículo 93 de la Constitución, excede de la misma función respecto de la generalidad de los tratados, y también, en cuanto afecta al patrimonio jurídico de los particulares, de la exigencia clásica de responsabilidad entre sujetos de Derecho Internacional. Supone una previsión necesaria tanto para evitar incurrir en responsabilidad internacional, como para garantizar la efectividad en el orden interno de las manifestaciones normativas de dicho ordenamiento, y de los derechos que de él derivan para los particulares. En este sentido, conlleva la habilitación, y simultáneamente la obligación, para los órganos centrales del Estado, de poner en marcha los mecanismos constitucionalmente aptos para asegurar dicho cumplimiento (19). Habilitación que se produce por mor del propio artículo 93, y no del título competencial del artículo 149.1.3.^a de la Constitución (20).

C) *Los mecanismos de control sobre la actuación autonómica de desarrollo normativo y ejecución del Derecho comunitario europeo*

La función de garantía del cumplimiento autonómico de las obligaciones comunitarias no implica la creación de nuevos instrumentos de control otorgados a las instancias centrales del Estado con este fin (21), sino que el control ha

(18) STC 165/1994, cit., FJ. 4.º, pág. 515.

(19) L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Loc. cit.*, pág. 244; J. E. SORIANO: *Op. cit.*, pág. 42; P. PÉREZ TREMPES: *Op. cit.*, pág. 85.

(20) En este sentido, también la línea jurisprudencial iniciada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 153/1989 consistente en ajustar el concepto de «relaciones internacionales» a su contenido esencial no puede considerarse acabada en tanto se mantenga una relación entre la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y el contenido del título competencial de las «relaciones internacionales» como la que hemos examinado. Tal vez el camino para completar dicha línea jurisprudencial se allane cuando el Tribunal Constitucional extraiga las consecuencias que derivan de alguno de sus propios pronunciamientos. En este sentido, ha señalado que, aun cuando la función de garantía que se encomienda a los órganos centrales del Estado «necesariamente ha de dotar al Gobierno de la nación de los instrumentos necesarios para desempeñar esa función garantista, articulándose la cláusula de responsabilidad por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos internacionales adoptados, tampoco puede tener una incidencia o proyección interna que venga a alterar la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas operada por el bloque de la constitucionalidad». STC 80/1993, cit., FJ. 3.º, pág. 855.

(21) El Tribunal Constitucional ha rechazado la posibilidad de instaurar controles genéricos e indeterminados que supongan una situación de dependencia jerárquica de las Comunidades Au-

de efectuarse a través de los ya previstos sobre la actividad de las Comunidades Autónomas (22), pues no se encuentra en la Constitución ninguna regla que obligue al establecimiento de un sistema específico para asegurar el cumplimiento del Derecho comunitario europeo (23).

Como se ha señalado, el Tribunal Constitucional ha reconocido la atribución a los órganos centrales del Estado de «poderes de control y vigilancia» (24). No obstante, tal afirmación se incluye, en realidad, como parte de un pronunciamiento general respecto del respeto por el sistema interno de reparto de competencias que debe presidir la interpretación del segundo inciso del artículo 93 de la Constitución. Pero no se pronuncia sobre el fundamento de la utilización de mecanismos de control sobre la actuación de las Comunidades

tónomas respecto del Estado. En este sentido, STC 6/1982, de 22 de febrero, conflictos positivos de competencia; 211 y 214/1981, FJ. 7.º, *RepArTC*, 1982, pág. 72.

(22) Ello supone, siempre dentro del respeto a los principios constitucionales que presiden el control sobre el comportamiento autonómico, la utilización por los poderes centrales del Estado tanto de las facultades ordinarias con las que cuentan para actuar ante comportamientos autonómicos, como aquellas otras de naturaleza extraordinaria, y entre estas últimas, la posibilidad de actuar ante la inactividad autonómica en la adopción de las medidas de desarrollo normativo que precisen las disposiciones comunitarias, o lo que se ha denominado «poderes legislativos de intervención», que permitan, en su caso, que las normas estatales sustituyan la inactividad normativa autonómica si ésta supone incumplimiento de obligaciones comunitarias. En este sentido, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pág. 214; P. PÉREZ TREMPs: *Op. cit.*, pág. 85.

(23) En este sentido, G. GARZÓN CLARIANA y otros: *Loc. cit.*, pág. 231. La solución señalada parece la más adecuada también teniendo en cuenta que ni la Constitución ni ninguno de los Estatutos de Autonomía ha previsto mecanismos de control específicos que los poderes centrales del Estado pudieran utilizar ante las acciones u omisiones de las Comunidades Autónomas en la ejecución de las obligaciones internacionales en general, y comunitarias en particular. A la idea que hemos señalado parecía responder también el Proyecto de Convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre Cooperación en Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, en su redacción de abril de 1986, cuando sujetaba la actuación de garantía del Gobierno a «los instrumentos que la propia Constitución establece»: Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre Cooperación en Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, redacción de abril de 1986. Fuente: M. PÉREZ GONZÁLEZ: «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1987, anexo, pág. 359. Por su parte, la redacción de diciembre de 1985, establecía que «en el supuesto de que alguna Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, adoptara medidas de aplicación de normativa comunitaria que a criterio del Gobierno constituyen violación sustancial de dicha normativa o del Derecho comunitario en su conjunto, el Gobierno de la Nación ejercerá las atribuciones que le confiere la Constitución a fin de velar para que el Estado, único responsable internacional, no incurra en incumplimientos ante las Comunidades Europeas: cláusula núm. 8; fuente, *cit.*, pág. 356.

(24) STC 80/1993, *cit.*, FJ. 3.º, pág. 855.

Autónomas en orden a garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario europeo, ni sobre su identificación y los requisitos para ser utilizados.

En este sentido, la referencia a los «poderes de control y vigilancia» recoge, en un concepto omnicompreensivo, la generalidad de los mecanismos constitucionales utilizables al fin que nos ocupa, cuando en puridad técnica, los mecanismos a los que se refiere el Tribunal sólo son una parte de los que pueden utilizarse para garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas (25).

Doctrinalmente se han apuntado diferentes mecanismos de control (26).

(25) En este sentido, es preciso advertir que sólo los poderes estatales de vigilancia y la coordinación estatal pueden ser calificados propiamente como mecanismos de «control y vigilancia», y respecto de esta última, como acertadamente a nuestro juicio, sostiene la Generalidad de Cataluña en el conflicto de competencias núm. 336/1987, sólo puede imponerse por el Estado en aquellos casos en los que específicamente tiene atribuida dicha competencia. Dadas las consideraciones precedentes hubiese sido de desear una mayor concreción por parte del Tribunal respecto de la identificación de dichos mecanismos, y más, cuando en el asunto citado, el Tribunal venía incitado a ello por las alegaciones de la Generalidad de Cataluña, que trataba de ceñirlos a lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución, si bien haciendo también referencia a algún otro mecanismo de control. STC 80/1993, cit., antecedentes, núm. 1.D), págs. 839-840.

(26) Así, para S. Muñoz Machado, tales mecanismos se concretan en la utilización de los medios coactivos previstos en el artículo 155 de la Constitución, para cuya utilización habilitaría específicamente el término «garantía», recogido en el artículo 93 de la Norma Fundamental. Y de entre tales medios coactivos habilitaría especialmente al Estado a sustituir a las Comunidades autónomas en la ejecución de las obligaciones comunitarias, en caso de no ser cumplidas por estas últimas. Por su parte, P. Pérez Tremps, distingue entre medidas de control y de vigilancia. Las primeras se vinculan a la revisión de las decisiones autonómicas mientras que las segundas se caracterizan como «un instrumento de verificación o fiscalización que puede llegar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos». Dentro de las medidas de control distingue a su vez entre controles preventivos y, *a posteriori*, referidos tanto a las actuaciones normativas como a las ejecutivas a desarrollar en este punto por las Comunidades Autónomas. En concreto, distingue tres mecanismos de control: la utilización de las leyes de armonización; la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado; y la utilización del procedimiento del artículo 155 de la Constitución. G. Garzón Clariana, siguiendo los criterios enunciados sobre la idoneidad de los mecanismos de garantía puestos en manos de las instancias centrales del estado, enumera como tales, las técnicas de control, y la sustitución provisional por el Estado en el ejercicio de las competencias autonómicas, mientras que las restantes modalidades de intervención estatal, a su juicio, «merecen una calificación jurídica distinta». Dentro de los mecanismos de control distingue, en orden creciente de intensidad, el control parlamentario, el control administrativo y el control jurisdiccional. L. I. Sánchez Rodríguez, siguiendo a P. Pérez Tremps, distingue tres grupos de mecanismos de garantía: los controles preventivos del incumplimiento de obligaciones comunitarias por las Comunidades Autónomas; los controles *ex post* con el mismo objeto; y el control del cumplimiento de simples obligaciones de ejecución de las normas comunitarias por las Comunidades Autónomas. Entre los primeros se incluirían la función consultiva del Consejo de Estado, las leyes de armonización, y la cláusula de supletoriedad del Derecho del

A nuestro juicio, es preciso situarse en las previsiones constitucionales explícitas en lo que se refiere al control de la actividad autonómica, para determinar cuales son los mecanismos utilizables para garantizar el cumplimiento autonómico de las obligaciones comunitarias (27).

En tal sentido, los dos criterios a tener en cuenta para identificar los mecanismos de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas y las condiciones para su utilización, vienen constituidos por su corrección constitucional (28) y, por otra parte, su adecuación al fin que se pretende, como es cumplir las obligaciones derivadas del Derecho comunitario europeo y darle plena efectividad en el orden interno (29).

Por tanto, se trata de mecanismos de Derecho interno que son utilizables de forma eficaz para conseguir un correcto cumplimiento del Derecho comunitario, sin alterar el sistema de distribución competencial diseñado en la Constitución, pero nada impide que puedan ser utilizados en otros ámbitos distintos del que estamos tratando (30).

Estado contenida en el artículo 149.3 de la Constitución. Entre los segundos, la aplicación «a posteriori» de las leyes de armonización, la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado, también con carácter «ex post», y el control de la constitucionalidad de normas con fuerza de ley que den aplicación al Derecho comunitario. En el tercer grupo se integraría el mecanismo de la coacción estatal previsto en el artículo 155 de la Constitución. Véanse, S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I., pág. 483; P. PÉREZ TREMPES: *Op. cit.*, págs. 171-178; G. GARZÓN CLARIANA y otros: *Loc. cit.*, págs. 233-234; L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Loc. cit.*, págs. 240-245.

(27) En este sentido, L. LÓPEZ GUERRA: «La incidencia de la normativa comunitaria en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas», en *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, AHÉE/IVAP Oñati, 1986, pág. 482. Tales mecanismos de control no se corresponden tampoco, como ha señalado S. MUÑOZ MACHADO, en referencia a los controles sobre la actividad general de las Comunidades autónomas, con los señalados en el artículo 153 de la Constitución, ya que este precepto no agota todos los mecanismos disponibles para la finalidad que nos ocupa: *Op. cit.*, vol. II. pág. 261.

(28) Ello implica «el respeto al principio de competencia o no injerencia del Estado en el ejercicio de sus facultades propias por las Comunidades Autónomas salvo en los casos específicamente previstos, con los requisitos y según el procedimiento previamente establecido». J. M. GIL-ROBLES: *Control y autonomías*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 47-48.

(29) El TJCE ha establecido a este respecto que «la Comisión sólo puede controlar si el conjunto de medidas de vigilancia y de control establecido con arreglo al ordenamiento jurídico nacional es lo suficientemente eficaz como para permitir una correcta aplicación de las disposiciones comunitarias». STJCE de 12 de junio de 1990, as. núm. C-8/88, cit., FJ. 13, pág. I-2359.

(30) De los mecanismos constitucionales que podrían activarse como consecuencia de la inactividad autonómica, o de una actividad incorrecta de desarrollo normativo o ejecución del Derecho comunitario, existen algunos que propiamente pueden resultar habilitados para la realización de dicha función en lo que se refiere al cumplimiento del Derecho comunitario, en tanto

Por otra parte, han de tenerse en cuenta dos consideraciones adicionales. En primer lugar, que la función de garantía que se encomienda a los órganos centrales del Estado no debe entenderse atribuida únicamente al Gobierno y a las Cortes Generales (31), sino que en ella pueden participar otros órganos generales del Estado, aunque con distinto alcance la de cada una de las de estos últimos. Se trata del Consejo de Estado (32), en ejercicio de su función consultiva, y de los órganos jurisdiccionales.

En segundo lugar, que la importancia real de los mecanismos de control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas estará en función de la voluntad de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para conseguir un cumplimiento correcto del Derecho comunitario (33), pues la utilización de medios de control y garantía, como regla general, debe entenderse como necesaria ante la falta de procedimientos de cumplimiento basados en el principio de cooperación entre ambas instancias (34), o en lo que

que otros, en realidad tienen una justificación distinta que la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario europeo puesto que se dirigen a salvaguardar el reparto interno de competencias en el momento de adoptar las disposiciones de desarrollo normativo y ejecución de las normas comunitarias, lo que plantea problemas diferentes, y que pueden ponerse en funcionamiento con motivo de actos o normas autonómicos que aplican incorrectamente el Derecho comunitario, o se activan ante la falta de actuación de las Comunidades Autónomas en dicha aplicación. En este sentido, G. GARZÓN CLARIANA y otros: *Loc. cit.*, págs. 226 y 239.

(31) Respecto de las posibilidades de control de las Cortes Generales sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, cabe decir que a pesar de no haber sido mencionadas en el artículo 153 de la Constitución, pueden ejercer un control no sólo de legalidad, sino, en algunos supuestos, también de oportunidad, y por consiguiente, «más susceptible de generar conflictos» que el ejercido por otros órganos constitucionales, a pesar de lo cual, estos procedimientos de control se encuentran regulados de forma incompleta o deficiente. Entre tales procedimientos cabe citar, «la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía; la aprobación de las leyes-marco, y de delegación de competencias, y procedimientos de control establecidos en ellas; aprobación de las leyes de armonización; conocimiento de convenios de gestión, autorización o rechazo de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, y la aprobación de las medidas extraordinarias del artículo 155 de la Constitución». Sobre todo ello, véase, J. M. GIL-ROBLES: *Op.cit.*, págs. 66 y 101.

(32) Respecto de la intervención del Consejo de Estado y de los órganos consultivos autonómicos sobre la actividad de las Comunidades Autónomas véase, STC 204/1992, de 26 de noviembre, cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.414/1991, *RepArTC*, 1992, págs. 785 y sigs.

(33) P. PÉREZ TREMPES: *Op.cit.*, pág. 168.

(34) STC 201/1988, de 27 de octubre, conflicto positivo de competencia núm. 449/1984, FJ. 2.º, *RepArTC*, 1988, pág. 309; STC 252/1988, cit., FJ. 2.º, pág. 924; STC 103/1989, de 8 de junio, recursos de inconstitucionalidad núms. 682 y 683/1984, FJ. 7.ºa), *RepArTC*, 1988, pág. 620; STC 96/1990, de 26 de mayo, recursos de inconstitucionalidad núm. 252, 265, 276 y 279/1985, FJ. 16, *RepArTC*, 1990, pág. 421; STC 115/1991, de 23 de mayo, conflicto positivo de competencia núm. 1.076/1986, FJ. 4.º, *RepArTC*, 1991, pág. 430; STC 13/1992, de 6 de febrero, recursos de inconstitucionalidad núms. 542/1988 y 573/1989, FJ. 7.º, *RepArTC*, pág. 218; STC

el Tribunal Constitucional ha denominado «principio de buena fe autonómica» (35).

En este sentido el establecimiento de mecanismos de garantía ante el incumplimiento por las Comunidades Autónomas de las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario europeo, ha de entenderse como el recurso a cláusulas de cierre del sistema, utilizables en los supuestos en los que fracasen los establecidos sobre la base del principio de colaboración (36).

En coherencia con cuanto acabamos de exponer, en nuestra opinión, cabe hablar de mecanismos de garantía de naturaleza no estrictamente coactiva, y que serían los poderes estatales de vigilancia (37), la coordinación estatal (38),

79/1992, cit., FJ. 4.º, pág. 170; STC 91/1992, de 11 de junio, conflicto positivo de competencia núm. 1.595/1987, FJ. 2.º, *RepArTC*, 1992, pág. 323; STC 146/1992, de 16 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 365/1986, FJ. 2.º, *RepArTC*, 1992, pág. 176.

(35) STC 158/1992, de 26 de octubre, conflicto positivo de competencia núm. 676/1986, FJ. 6.º, *RepArTC*, 1992, pág. 320.

(36) En este sentido, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Loc. cit.*, pág. 244. Mecanismo este de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que también ha de entenderse necesario para tratar de resolver aquellos casos en los que alguna Comunidad Autónoma competente para adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al Derecho comunitario y encontrase para ello dificultades imprevisibles, que hagan absolutamente imposible dicho cumplimiento, en cuyo caso es de aplicación el principio de colaboración entre el Estado miembro y la Comisión. El TJCE ha señalado a este respecto que «cuando un Estado miembro se encuentra con dificultades imprevisibles para la aplicación de un reglamento de la Comisión, que hacen absolutamente imposible el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el citado reglamento, le corresponde someter estos problemas a la Comisión, proponiéndole las medidas adecuadas. En tal caso, la Comisión y el Estado miembro están obligados, en virtud de los deberes recíprocos de cooperación leal que les impone principalmente el artículo 5 del Tratado CEE., a colaborar de buena fe para superar las dificultades dentro del respeto de las disposiciones del tratado». STJCE de 10 de julio de 1990, as. núm. C-217/88, Comisión de las Comunidades Europeas/República Federal de Alemania, FJ. 33, *Rec.*, pág. I-2.907.

(37) El Tribunal Constitucional ha establecido respecto a los poderes estatales de vigilancia que, si bien no se limitan a los estrictamente señalados por la Constitución, no pueden fijarse de forma genérica e indeterminada, pues se situaría a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto a la Administración del Estado incompatible con el principio de autonomía y el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas. Además, los poderes de vigilancia no implican que puedan ser utilizados para recortar las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas, ni pueden ser utilizados para efectuar un control de oportunidad, sino únicamente de legalidad sobre las medidas ejecutivas tomadas por las Comunidades Autónomas, y aun éste, no ha de ser de alcance general, sino que ha de estar limitado a conseguir el mínimo de unidad en la aplicación de las leyes para lo que están previstos estos poderes. Véanse a este respecto, STC 6/1982, cit., FJ. 7.º, pág. 72; STC 76/1983, de 5 de agosto, recursos previos de inconstitucionalidad núms. 311, 313, 314, 315 y 316/82, FJ. 12, *RepArTC*, 1983, pág. 747.

(38) Respecto de la coordinación estatal, véanse, STC 32/1983, de 28 de abril, conflictos positivos de competencias núms. 94 y 95/1982, FJ. 2.º, *RepArTC*, 1983, págs. 287-288; STC

la alta inspección (39), y la intervención del Consejo de Estado, aunque ésta, podrá ser sustituida por la de órganos consultivos propios de las Comunidades Autónomas (40); los mecanismos de garantía de naturaleza jurisdiccional (41), constituidos por la intervención de las jurisdicciones ordinarias del orden con-

42/1983, de 20 de mayo, conflicto positivo de competencias núm. 92/1982, FJ. 3.º, *RepArTC*, 1983, pág. 378; STC 11/1984, de 2 de febrero, conflicto positivo de competencia núm. 241/1982, FJ. 6.º, *RepArTC*, 1984, pág. 109; STC 80/1985, de 4 de julio, conflicto positivo de competencia núm. 743/1983, FJ. 2.º, *RepArTC*, 1985, pág. 35; STC 103/1989, de 8 de junio, recursos de inconstitucionalidad núms. 682 y 683/1984, FJ. 7.ºa) y 7.ºb) *RepArTC*, 1989, pág. 620; STC 45/1991, de 28 de febrero, conflictos positivos de competencia núms. 299, 313 y 318/1985, FJ. 4.º, *RepArTC*, 1991, págs. 495-496; STC 90/1992, de 11 de junio, recursos de inconstitucionalidad núms. 809 y 825/1986, FJ. 2.ºC), *RepArTC*, 1992, pág. 309.

(39) Respecto de la alta inspección, véanse, STC 6/1982, cit., FJ. 3.º y núm. 7, págs. 69, 70 y 72; STC 32/1983, cit., FJ 2.º, pág. 288.

(40) Véase, STC 204/1992, cit., FJ. 1.º, 2.º y 6.º, págs. 791, 793, 794 y 797. En lo que se refiere a los tratados internacionales, véase la Circular del Subsecretario número 3.066, de 28 de junio de 1985, por la que se modifica la Circular número 2.951, relativa a la consulta al Consejo de Estado sobre todos los tratados celebrados por España, en la que establece que todos los tratados internacionales sean sometidos a dictamen del Consejo de Estado una vez que el Gobierno haya autorizado su conclusión definitiva y antes de la prestación del consentimiento para obligarse. Fuente: *La celebración de Tratados internacionales por España: Problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, Madrid, 1990, pág. 349.

(41) Son los Tribunales internos, en cuanto que jueces ordinarios del Derecho comunitario, los que han de decidir, utilizando si es preciso, el mecanismo de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sobre la adecuación de la actividad autonómica a las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario europeo, aún cuando han de existir también medios efectivos en manos de las instancias centrales del Estado para procurar un pronunciamiento jurisdiccional, y para evitar que el incumplimiento se haga efectivo antes de que dicho pronunciamiento se produzca. A este respecto, El TJCE ha establecido que en virtud del artículo 177 T CEE, sólo pueden recurrir al Tribunal aquellos órganos jurisdiccionales de un Estado miembro competentes para decidir en el marco de un procedimiento que concluya con una decisión de carácter jurisdiccional. Véase el Auto TJCE de 5 de marzo de 1986, as. núm. 318/85, Procedimiento penal contra Regina Greis Unterweger, FJ. 4.º, *Rec*, 1986, pág. 957; STJCE, de 12 de junio de 1986, as. núm. 162 y 258/85, Michele Bertini y Giuseppe Bisignani/Regione latium y Unitá Sanitarie Locali RM (Roma) 3 y LT (Latina) 4; Di Santo y otros/Regione Latium y Unitá Sanitarie Locali RM (Roma) 28 y 30, RI (Rieti) 1, y LT (Latina); Lino Pugnali y otros/Regione latium y Unitá Sanitarie Locali RM (Roma) 3, 4, 9, 11, 16, 22, 26, 27, 30, 34, 35, LT (Latina) 4, y VT (Viterbo) 3, FJ. 8.º, *Rec*, 1986, pág. 1.897; STJCE de 13 de diciembre de 1989, as. núm. C-322/88, Salvatore Grimaldi/Fonds maladies professionnelles, FJ. 8.º, *Rec*, 1989, pág. 4.419; STJCE, de 22 de febrero de 1990, as. núm. C-221/88, Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CEC.A.)/Fallimento Acciaierie e ferriere Busseni S.p.A., FJ. 13 y 14, *Rec*, 1990, págs. I-523 y I-524. Asimismo, ha afirmado que «ningún procedimiento sería admisible por el cual la naturaleza comunitaria de una norma fuera disimulada al justiciable»: STJCE de 10 de octubre de 1973, as. núm. 34/73, F.lli Variola S.p.A./Amministrazione delle Finanze dello Stato, FJ. 11, *Rec*, 1973, págs. 990-991.

tencioso-administrativo (42) y la del Tribunal Constitucional (43), a través de recursos de inconstitucionalidad (44) y conflictos de competencias (45), si bien la virtualidad de cada uno de estos dos últimos mecanismos es distinta; en tercer lugar, los mecanismos de garantía que implican intromisión del Estado en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, incluyéndose dentro de ellos, la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado (46), las leyes de armonización (47), y la coacción estatal (48).

(42) P. PÉREZ TREMPES: *Op. cit.*, pág. 202; G. GARZÓN CLARIANA y otros: *Loc. cit.*, pág. 237.

(43) STC 25/1981, de 14 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 25/1981, FJ. 2.º, *RepArTC*, 1981, pág. 361; STC 32/1981, de 28 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 40/81, FJ. 1.º, *RepArTC*, 1981, pág. 450; STC 56/1990, de 29 de marzo, recursos de inconstitucionalidad núms. 859, 861, 864 870/1985, FJ. 3.º, *RepArTC*, 1990, pág. 747; STC 62/1990, recursos de inconstitucionalidad núms. 505, 548, 583 y 588/1989, FJ. 2.º, *RepArTC*, 1990, pág. 886; P. PÉREZ TREMPES: «Ordenamiento comunitario y control de las fuentes del Derecho», en *Implicaciones...*, cit., págs. 202-203; F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES: «La jurisdicción constitucional», en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, obra colectiva dirigida por E. García de Enterría y A. Predieri, Civitas, Madrid, 1980, pág. 868; F. RUBIO LLORENTE: «El bloque de constitucionalidad», *REDC*, 1989, pág. 36.

(44) Doctrinalmente pueden señalarse distintos posicionamientos contrarios a la intervención del Tribunal Constitucional en orden a garantizar la conformidad de las normas internas con rango de ley con el Derecho comunitario europeo. A este respecto, véase, S. MUÑOZ MACHADO: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 112; P. PÉREZ TREMPES: *Comunidades...*, cit., pág. 200; A. MANGAS MARTÍN: «La Constitución y la ley ante el Derecho comunitario (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional español 28/1991, de 14 de febrero, sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y el Acta relativa a las elecciones al Parlamento Europeo», *RIE*, 1991, págs. 602 y 604; G. GARZÓN CLARIANA y otros: *Loc. cit.*, pág. 237; por contra, esta posibilidad es admitida por G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: «Tribunales Constitucionales y Derecho comunitario», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 1.198-1.199.

(45) STC 110/1983, de 29 de noviembre, conflicto positivo de competencia núm. 171/83, FJ. 2.º, *RepArTC*, 1983, pág. 1.056; STC 167/1993, cit., FJ. 2.º, págs. 252-253; STC 243/1993, de 15 de julio, conflicto positivo de competencia núm. 1.107/1986, FJ. 2.º, *RepArTC*, págs. 1.107-1.108; STC 329/1993, cit., FJ. 1.º, pág. 462. Véanse también las sentencias citadas en nota núm. 3.

(46) Sin perjuicio de lo que más adelante se diga, véanse STC 79/1992, cit., págs. 132 y sigs., y STC 80/1993, cit., págs. 835 y sigs.

(47) Como requisitos generales para su utilización, el Tribunal Constitucional, en el único caso en el que específicamente se ha pronunciado sobre la problemática planteada por las leyes de armonización, estableció que este instrumento «no debe ser considerado aisladamente, sino en el conjunto del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dentro del cual debe ser objeto de interpretación sistemática, y en consecuencia, ser concebido como un mecanismo de cierre del sistema, que actúa como complemento del sistema de distribución competencial, pero no puede suplantarle, de tal manera que el Estado sólo puede recurrir a este mecanismo en cuanto los objetivos perseguidos por la armonización no puedan conseguirse por otros medios, o éstos sean insuficientes»: [STC 76/1983, cit., FJ. 3.ºb), pág. 743].

III LA CLAUSULA DE SUPLETORIEDAD DEL DERECHO DEL ESTADO

De entre los diferentes mecanismos de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario europeo, nos referiremos en las páginas siguientes al constituido por la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado en cuanto que ha sido objeto de atención por la doctrina y en cuanto que ha llegado a ser señalado como instrumento idóneo para solucionar la inactividad autonómica tanto en el desarrollo normativo como en la adopción de medidas de ejecución administrativa del Derecho comunitario, e incluso para solucionar los supuestos de adopción incorrecta de disposiciones normativas o administrativas de aplicación interna del Derecho comunitario europeo.

A) *Condiciones generales de aplicación*

Se trata de analizar en este momento, si los órganos centrales del Estado conservan la facultad de emanar en el futuro Derecho válido, capaz de sustituir la inactividad de los órganos autonómicos (49), aun en materias atribuidas a la

Por otra parte, si bien del enunciado del artículo 150.3 de la Constitución pudiera desprenderse que han de promulgarse en un momento posterior a la promulgación de las normas autonómicas que se trata de armonizar, nada impide que las leyes de armonización puedan dictarse de forma preventiva. A este respecto, véanse, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho...*, cit., vol. I, pág. 433; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, 5.^a ed., Civitas, Madrid, 1991, pág. 351.

(48) Se ha señalado a este respecto, que el incumplimiento por alguna Comunidad Autónoma de las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario, en cuanto compromete de forma continuada la responsabilidad internacional del Estado, puede llegar a constituir una violación del interés general de la nación. Y ello mismo puede constituirse en habilitación para hacer utilizable este precepto en orden a conseguir un cumplimiento correcto de las obligaciones comunitarias. Véanse a este respecto, P. PÉREZ TREMPES: *Comunidades...*, cit., pág. 210; J. E. SORIANO: *Op. cit.*, pág. 223; S. MUÑOZ MACHADO: *El Estado...*, cit., págs. 108-109.

(49) Tal posibilidad de sustitución se encuentra expresamente prevista en el ordenamiento italiano, tanto para los casos en los que se requieren actuaciones de tipo normativo, como para aquellos en los que se precisan actuaciones de tipo administrativo (Ley de 9 de marzo de 1989, sobre las normas generales respecto de la participación de Italia en el proceso normativo comunitario y del procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias, art. IX, núm. 4. Fuente: *RIE*, 1989, pág. 582; *RivDirInt*, vol. 91, 1989, pág. 193; Con anterioridad, DPR de 24 de julio de 1977, núm. 616, de actuación de la delegación del artículo 1 de la Ley de 22 de julio de 1975, núm. 382. Fuente: *RivDirInt*, págs. 777 y sigs.). No obstante, antes de trasladar la solución anterior a nuestro caso, es preciso tener en cuenta caracteres que son propios de nuestro ordenamiento autonómico, pues cualquier solución que se aporte en este punto ha de tener presentes los principios constitucionales según los cuales se reparten las competencias entre los órganos centrales

competencia exclusiva de estos últimos, y siempre que tal facultad de sustitución se configure como un mecanismo de garantía en orden a conseguir un objetivo de interés general, como es el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario Europeo (50).

del Estado y los autonómicos. La existencia de tales mecanismos está posibilitada en Italia, en primer lugar, por la configuración técnica del reparto de competencias entre el Estado y las regiones, que permite su actualización a través de la apreciación de los imperativos impuestos por los intereses unitarios, mediante la promulgación de leyes estatales, como es el caso de las normas generales que regulan la cuestión, y de la «ley comunitaria» que cada año ha de promulgar el Parlamento nacional. Y en segundo lugar, por el sistema de relaciones entre normas convencionales e internas existente en Italia, que otorga al Parlamento nacional la potestad para proceder a la adaptación interna de las normas internacionales, lo que permite apreciar a los órganos centrales del Estado las exigencias unitarias que impone el interés nacional en el punto concreto de la ejecución interna de las obligaciones internacionales, y en consecuencia, elegir, entre la coordinación de las medidas regionales de ejecución, o emanar directamente las normas de desarrollo del tratado. Véanse, A. LA PÉRGOLA: *Loc. cit.*, pág. 652; M. S. GIANNINI: *Las regiones en Italia*, Civitas, Madrid, 1984, págs. 49-50; G. STROZZI: «Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra stato e regioni in materia internazionale», *RivDirInt*, vol. 71, 1988, págs. 344-365; asimismo, Sentencia del Tribunal Constitucional italiano de 24 de julio de 1972, cit., FJ. 9.º Fuente: *RivDirInt*, vol. 56, 1973, pág. 832; de 30 de septiembre de 1987, núm. 304, Provincia autónoma de Trento/Presidente del Consiglio dei Ministri; Regione Friuli-Venezia Giulia/Presidente del Consiglio dei Ministri; Regione Lombardia/Presidente del Consiglio dei Ministri; Regione Toscana/Presidente del Consiglio dei Ministri; Provincia autónoma de Trento/Presidente del Consiglio dei Ministri, FF.JJ. 3.º y 4.º Fuente, *cit.*, vol. 71, 1988, págs. 213-214; de 12 de noviembre de 1987, núm. 433, Provincia autónoma de Bolzano/Presidente del Consiglio dei Ministri; Provincia autónoma de Trento/Presidente del Consiglio dei Ministri; Regione Sardegna/Presidente del Consiglio dei Ministri, FF.JJ. 2.º, 1.º Fuente, *cit.*, vol. 71, 1988, págs. 413-414; de 21 de julio de 1988, núm. 830, Regione Friuli-Venezia Giulia/Presidente del Consiglio dei Ministri; Regione Sardegna/Presidente del Consiglio dei Ministri, FJ. 3.º Fuente, *cit.*, vol. 71, 1988, pág. 679; de 27 de julio de 1989, núm. 460, Regione Emilia-Romagna/Presidente del Consiglio dei Ministri, FJ. 2.º Fuente, *cit.*, vol. 72, 1989, pág. 684.

(50) Las dificultades que plantearía la utilización de la coerción estatal, y el que no pueda citarse la existencia de ninguna norma estatutaria que opte por atribuir a los órganos centrales del Estado potestad de sustitución ante la inactividad autonómica, hacen necesario preguntarse sobre la posibilidad de encontrar un mecanismo apropiado a fin de justificar dicha posibilidad de sustitución. Las previsiones estatutarias se preocupan de establecer la aplicación preferente del Derecho autonómico en las materias de la competencia exclusiva de la respectiva Comunidad Autónoma afirmando la aplicación supletoria del Derecho estatal únicamente en ausencia de disposiciones autonómicas, pero no es posible separarse en lo que se refiere a la interpretación de las prescripciones estatutarias de la que es posible hacer del último inciso del artículo 149.3 de la Constitución (véanse, el art. 21 EPV, 26 EC, 38 EG, 10 EA, 15.3 E Ast., 27 E. Val., 42 E.Ar., 42 E. Can., 40,3 L.R.A.R.F.N., 47 E.Bal., 34 E.Mad.). La potestad de sustitución se encontraba prevista en el artículo 13.b) del Estatuto catalán, o el artículo 9 del Estatuto vasco, vigentes durante la Segunda República, que atribuían al Estado, bien la inspección de la ejecución autonómica de los tratados internacionales referentes a materias de competencia autonómica, bien la ejecución

Además, el análisis se ceñirá a las posibilidad de sustitución por el Estado en la emanación de disposiciones normativas, y no de actos de ejecución administrativa, por cuanto entendemos que el poder de sustitución en este último ámbito no se encuentra amparado por la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado (51), sino que habría de recurrirse a la utilización de otros mecanismos de garantía, de naturaleza jurisdiccional, o incluso a la coacción estatal (52).

A este respecto, debe aclararse que, en cualquier caso, la consideración de

supletoria en caso de inactividad regional. Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley de 15 de septiembre de 1932; Estatuto de Autonomía del País Vasco, Ley de 4 de octubre de 1936. Fuente: *Constituciones españolas y extranjeras*, edición preparada por J. DE ESTEBAN, con la colaboración de J. GARCÍA FERNÁNDEZ, vol. I, Taurus, Madrid, 1979, pág. 339, por lo que se refiere al Estatuto catalán, y pág. 349, por lo que se refiere al Estatuto vasco.

(51) En nuestra doctrina, P. PÉREZ TREMPs se ha mostrado partidario de la capacidad sustitutoria de la Administración del Estado en caso de inactividad o ejecución incorrecta por las Comunidades Autónomas en las actuaciones administrativas impuestas por el Derecho comunitario europeo, sobre la base de lo señalado por el Tribunal Constitucional para otro supuesto (STC 33/1982, de 8 de junio, conflicto positivo de competencias núm. 16/1982, FJ. 7.º, *RepArTC*, 1982, pág. 307), pero cuyas actuaciones a este respecto, y los límites señalados a la potestad sustitutoria estatal podrían extrapolarse a este caso: sería posible la sustitución ante situaciones extraordinarias en las que se encuentra en peligro un bien jurídico protegible por el Estado, con los límites de la urgencia y necesidad de la sustitución, y de que se extienda únicamente a lo indispensable. Sólo en el caso de que se estimase precisa la actuación estatal sustitutoria así delineada, y los órganos centrales del Estado no contasen con medios para llevarla a cabo habría que recurrir a la coacción estatal prevista en el artículo 155 de la Constitución: *Comunidades...*, cit., págs. 207-209. En sentido contrario, J. F. CARVAJAL: «La Comunidad Europea, el Estado español y las Comunidades Autónomas», *Tapia*, año VIII, núm. 45, suplemento X aniversario de la Constitución española, marzo de 1989, pág. 9.

(52) El campo propio de actuación de este mecanismo en la temática a la que este trabajo se refiere, debe situarse en el terreno de las competencias ejecutivas autonómicas, en el que no existe una capacidad de sustitución de los órganos centrales del Estado respecto de las administraciones autonómicas. En este ámbito, la falta de actuación continuada, o la actuación incorrecta, también de forma continuada, de una Administración autonómica, sí pudiera dar lugar a la utilización de este mecanismo a fin de obligar a la Comunidad autónoma en cuestión a adoptar las medidas administrativas pertinentes, o dirigir la actuación de la administración autonómica en el sentido deseado, mediante el empleo de la capacidad de dictar instrucciones, que ostentan los órganos centrales del Estado. Sin embargo, ha de tenerse presente, para comprender en su totalidad las posibilidades que respecto de este último aspecto plantea la utilización de la coacción estatal prevista en el artículo 155 de la Constitución que lo que este último pretende es el cumplimiento de sus obligaciones por las Comunidades Autónomas de forma coactiva, y no —de forma preferente— su sustitución por el Estado, por lo que sólo en supuestos de extrema gravedad, como sería la desobediencia completa de todas las autoridades de la Comunidad Autónoma, podría utilizar el Estado su propia organización administrativa para dar cumplimiento a dichas obligaciones. Respecto de esto último, véase, J. M. GIL-ROBLES: *Op.cit.*, pág. 107.

las normas estatales como supletorias no puede servir para argumentar una competencia universal de los órganos centrales del Estado para regular cualquier materia, aunque, en algunos supuestos, esa regulación nazca con una vocación de supletoriedad (53), puesto que «no constituye una cláusula universal atributiva de competencias» (54), sino «ordenadora de la preferencia en la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución» (55), y por otro lado, «la normación estatal aprobada con la finalidad de servir de Derecho supletorio estaría viciada de inconstitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el respectivo territorio autonómico» (56). Además, la Constitución no contiene una previsión específica sobre la sustitución de los órganos autonómicos por los estatales, en general, ni respecto del cumplimiento de las obligaciones internacionales, ni en el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comunitario europeo, en particular.

A este respecto, el Tribunal parte de que la posibilidad de emanar normas en una determinada materia se encuentra en función de la competencia respectiva de cada instancia sobre dicha materia pero ello no supone que las normas estatales sean siempre nulas por referirse a materias de competencia autonómica exclusiva (57), sino que, sin resultar afectada su validez, serán inaplicables

(53) La cláusula de supletoriedad se manifiesta en sentido unidireccional, en favor de las normas estatales, y no a la inversa. STC 155/1993, de 6 de mayo, recurso de amparo núm. 2.591/1990, FJ. 3.º, *RepRTC*, 1993, pág. 82.

(54) STC 103/1989, cit., FJ. 4.ºa), pág. 609; STC 147/1991, de 4 de julio, conflictos positivos de competencia núm. 384 y 407/1985 y 348/1989, FJ. 3.º, *RepArTC*, 1991, pág. 87; STC 79/1992, cit., FJ. 3.º, pág. 169. La consideración de que los órganos centrales del Estado puedan conservar una competencia universal para emanar Derecho supletorio en base a las diferencias competenciales entre las Comunidades Autónomas que genera el principio dispositivo, y la permeabilidad que ello supondría sobre el contenido de las normas autonómicas, abiertas siempre a su integración por disposiciones de otro origen, ha llevado a un importante sector doctrinal a afirmar la inadecuación de este mecanismo para garantizar la correcta aplicación del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas, por cuanto puede servir para crear confusión sobre cuál es el Derecho aplicable en cada momento, y a señalar, en consecuencia, la necesidad de adoptar medidas de carácter práctico que conduzcan a que su utilización sea innecesaria. A este respecto, véase, G. GARZÓN CLARIANA y otros: *Loc. cit.*, págs. 242-243, que señalan como mecanismos prácticos para desactivar la previsión de supletoriedad del Derecho del Estado contenida en el artículo 149.3 de la Constitución, «evitar que entren en vigor las disposiciones centrales de ejecución antes que las autonómicas, y también que las primeras contemplen aspectos no previstos en las segundas».

(55) STC 103/1989, cit., FJ. 4.ºa), pág. 609.

(56) *Ibidem*, pág. 609; STC 147/1991, cit., FJ. 7.º, pág. 88.

(57) En un sentido señalado hace tiempo por S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho...*, cit., vol. I, pág. 409.

en el momento en el que los órganos autonómicos promulguen las disposiciones que regulan la materia de su competencia (58).

De esta manera, y como quiera que la finalidad última perseguida con la regla de la supletoriedad es asegurar la integridad del ordenamiento jurídico (59), el Estado podrá dictar normas generales aún en materias asumidas como competencia exclusiva por las Comunidades Autónomas, dada «la diversidad de grado de asunción competencial que pueda existir entre los Estatutos de Autonomía que delimitan el sistema de distribución de competencias entre las distintas Comunidades que forman parte de nuestro Estado compuesto y la existencia de competencias estatales concurrentes que permitan establecer la ordenación general de un sector en todo el territorio nacional» (60). La combinación de ambos criterios hace que en aquellos casos en los que no se den estas circunstancias, las normas estatales, dictadas aún con pretensión de supletoriedad, serán nulas, en tanto que si se encuentran presentes, serán inaplicables en el territorio de aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencia exclusiva sobre la materia a la que se refiera la regulación estatal (61).

En los supuestos en los que aparecen los dos criterios señalados, y por consiguiente puede mantenerse la validez del Derecho estatal, nos encontramos en presencia de una aplicación facultativa de la cláusula de la supletoriedad del Derecho del Estado (62), o con otra expresión, «de un juego invertido de la regla de la concurrencia» (63), que no supone sustituir el régimen de las competencias autonómicas, puesto que las normas estatales estarán en vigor en tanto se manifiesta la inactividad autonómica, y dejarán de ser aplicadas en el momento en el que la Comunidad Autónoma dicte la norma correspondiente (64). De esta manera, una vez que la Comunidad Autónoma haya dictado las medidas normativas de desarrollo se produce un efecto de

(58) En este sentido, STC 103/1989, cit., FJ. 6.º, pág. 612.

(59) STC 227/1988, de 29 de noviembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia núms. 955/1986 y 512 y 1.208/1987, FJ. 30, *RepArTC*, 1988, pág. 675; STC 103/1989, cit., FJ. 3.º, pág. 608; STC 147/1991, cit., FJ. 7.º, pág. 87.

(60) STC 15/1989, de 26 de enero, recursos de inconstitucionalidad núms. 728, 731 y 735/1984, FJ. 1.º, *RepArTC*, págs. 155-156; STC 103/1989, cit., FJ. 4.ºa), pág. 609; STC 147/1991, cit., FJ. 7.º, pág. 88.

(61) STC 147/1991, cit., FJ. 7.º, pág. 89.

(62) En el sentido atribuido a dicha aplicación facultativa por S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho...*, cit., vol. I, pág. 412.

(63) P. PÉREZ TREMPES: *Comunidades...*, cit., pág. 184.

(64) S. MUÑOZ MACHADO: *El Estado...*, cit., pág. 111.

preclusión (65), equiparable al que se produce cuando normas autonómicas regulan cuestiones en las que habiendo asumido competencias aún no han sido ejercidas, hallándose reguladas hasta entonces por normas estatales pre-estatutarias (66).

De esta manera, los poderes centrales del Estado se encuentran legitimados para sustituir a los autonómicos en los casos en los que alguna o todas las Comunidades Autónomas hagan dejación de su responsabilidad en tanto que obligadas a desarrollar las disposiciones comunitarias en su ámbito de competencias (67). Normas supletorias que pueden referirse no sólo a un aspecto concreto de una determinada materia, sino que pueden regular también un sector entero o una materia completa, en función de cual sea el ámbito que se necesite regular para complementar la normativa comunitaria (68).

Por otra parte, sin menoscabo del esquema señalado, y en el caso de la adopción de medidas de desarrollo normativo del Derecho comunitario europeo, el Tribunal Constitucional parece tender a ampliar el ámbito en el que es posible la actuación de la cláusula de supletoriedad, permitiendo la aplicación como supletorias de «las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación» (69), lo que lleva a plantearse si en este caso no se está estableciendo un procedimiento específico de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario europeo.

Con todo, y se confirme o no en la jurisprudencia futura del Tribunal la posibilidad anterior, poco consecuente, por otra parte con la configuración general sobre la supletoriedad del Derecho del Estado, ha de tenerse presente que la aplicación supletoria del Derecho estatal puede ser capaz de evitar un incum-

(65) Dicho efecto, configurado como se ha hecho hasta aquí no puede desconocerse que exista en nuestro ordenamiento. A este respecto, y aunque referido a otro ámbito, se encuentra reconocido expresamente en el artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y puede ser trasladado *mutatis mutandis* en apoyo de la línea argumental que se viene sosteniendo.

(66) Regulación estatal preestatutaria que puede ser innovada por normas estatales posteriores, cuya aplicabilidad y validez dependerá de los criterios señalados. Véase, STC 103/1989, cit., FJ. 3.º, pág. 608; STC 147/1991, cit., FJ. 7.º, pág. 87.

(67) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho...*, cit., pág. 309.

(68) No obstante, como ha indicado P. PÉREZ TREMPES, la posibilidad, en términos jurídicos, de emanar Derecho supletorio por los órganos centrales del Estado ante la inactividad autonómica en el desarrollo legislativo del Derecho comunitario europeo, no implica que políticamente sea aconsejable su utilización habitual, sino que, al contrario, debe limitarse a los casos estrictamente necesarios, para cuya determinación habrán de jugar un importante papel los poderes de vigilancia con los que cuentan los órganos centrales del Estado: *Comunidades...*, cit., págs. 183-184.

(69) STC 79/1992, cit., FJ. 3.º, pág. 169.

plimiento por inactividad de las instancias autonómicas. Pero esta posibilidad no existe, en principio, cuando existen normas autonómicas en la materia de la que se trate (70), en cuyo caso, si son susceptibles de engendrar la responsabilidad del Estado, habría de recurrirse a otros mecanismos de garantía (71), aun cuando la activación de estos últimos pueda tener como consecuencia la suspensión de la vigencia de la norma autonómica impugnada, y la aplicación supletoria del Derecho estatal en tanto se sustancia el procedimiento.

B) *La cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado en relación con la previsión del artículo 161.2 de la Constitución*

a) *Las peculiaridades de la aplicación del mecanismo previsto en el artículo 161.2 de la Constitución a las tareas de desarrollo normativo del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas*

En relación a lo que acaba de señalarse, la aplicación supletoria del Derecho del Estado puede, con todo, tener un efecto desnaturalizador del mismo sistema interno de reparto de competencias si se intenta una generalización de la aplicación supletoria del Derecho del Estado como consecuencia de la utilización de algunos mecanismos de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario de naturaleza jurisdiccional. En concreto en el caso de la previsión del artículo 161.2 de la Constitución (72).

(70) En este sentido, L. LÓPEZ GUERRA: *Loc. cit.*, pág. 483; F. MORATA: *Loc. cit.*, pág. 82.

(71) En sentido contrario, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, sostiene que la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado, en tanto mecanismo de garantía «ex post» del cumplimiento autonómico de las obligaciones comunitarias puede ser operativa tanto en los casos de ausencia de desarrollo normativo de las normas comunitarias, como si se produce un desarrollo inadecuado de las mismas. *Loc. cit.*, pág. 242.

(72) Este precepto —que coloca a los órganos centrales del Estado en una posición de superioridad respecto de los autonómicos en lo que se refiere a la impugnación de actos y normas, que parece reflejar cierta desconfianza hacia la actuación concreta del sistema autonómico que se crea en la misma Constitución, y cuya necesidad para defender el interés general de la Nación está por demostrar— provoca la suspensión automática, por el solo hecho de su invocación, de la disposición o acto autonómico impugnado, dejando en manos del Tribunal Constitucional la decisión sobre el mantenimiento o no de dicha suspensión en el plazo —en absoluto despreciable, por otra parte— de cinco meses. El artículo 65.2 en relación con el artículo 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —véase el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por lo que se refiere a los recursos de inconstitucionalidad— concreta la manera en la que debe entenderse la fijación de dicho plazo, haciendo lo posible por mantener la suspensión du-

En base a dicho precepto, el Gobierno de la Nación puede provocar la inaplicación de normas autonómicas precedentes, y correlativamente la aplicación supletoria de las normas estatales. De esta manera, en realidad, el Gobierno de la nación estaría tratando de utilizar este precepto para constituirse en órgano para valorar si la aplicación autonómica de la norma comunitaria es correcta o no. Esta posibilidad, utilizada de un modo indiscriminado, puede tener como consecuencia la paralización de toda actividad autonómica de desarrollo normativo del Derecho comunitario, además de que la apreciación realizada por el Gobierno no tiene porque ser siempre correcta, toda vez que el único intérprete auténtico del Derecho comunitario europeo es el TJCE que, en su caso, puede mostrar la incorrección de la valoración gubernamental (73).

Por ello, sin negar que el funcionamiento de los mecanismos jurisdiccionales de garantía pueda tener el efecto de que el Estado emane normas supletorias para evitar un vacío normativo, y también un incumplimiento del Derecho comunitario si dicho vacío se produjera, es preciso situar esta posibilidad en sus justos límites.

b) *Las matizaciones a su utilización en las tareas de desarrollo normativo del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas*

La posibilidad de actuación sustitutoria estatal en las condiciones permitidas por la aplicación del artículo 161.2 de la Constitución ha llevado a alguna doctrina a afirmar la aplicación supletoria del Derecho del Estado tanto en los casos de inactividad autonómica en el desarrollo normativo del Derecho comunitario, como si, habiendo sido realizado, éste se considera incorrecto (74).

No obstante, desde otro punto de vista, se ha distinguido según que el Estado impugne una disposición o resolución autonómica adoptada en aplicación del Derecho comunitario, o lo haga de una disposición autonómica anterior a

rante todo él, pues dispone que «el Tribunal deberá resolver dentro de este plazo, por auto motivado, acerca del levantamiento o mantenimiento de la suspensión», «si la sentencia no se produjera dentro de los cinco meses desde la iniciación del conflicto».

(73) Posibilidad apuntada hace tiempo por G. GARZÓN CLARIANA y otros: *Loc., cit.*, pág. 242.

(74) P. PÉREZ TREMP: *Comunidades...*, cit., pág. 196. La misma idea parecía guiar al Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Actividad del Estado en Materia de Tratados, a tenor de la redacción del inciso final del párrafo segundo del núm. 2 del artículo 23, del que podía deducirse también que los órganos centrales del Estado podían emanar disposiciones supletorias tanto en los casos de competencias normativas autonómicas como puramente ejecutivas.

una disposición comunitaria e incompatible con ésta. Sólo en este último caso se admite, desde este punto de vista, la posibilidad de que el Derecho del Estado se aplique de forma supletoria, mientras que dicha posibilidad no sería posible en el primero, «ya que ni hay carencia de Derecho autonómico, ni este ha sido todavía desautorizado» (75).

Por nuestra parte, consideramos que la utilización de la previsión contenida en el artículo 161.2 de la Constitución no puede tener por efecto secundario el entorpecimiento, y menos la privación a las Comunidades Autónomas del ejercicio de las competencias que les son propias, puesto que ello iría en contra del principio de autonomía recogido en la Norma Fundamental, y ese efecto se conseguiría a través de un uso abusivo de este mecanismo por los poderes centrales del Estado para luego emanar Derecho supletorio, o aplicar de la misma manera el Derecho estatal preexistente (76). Además, su utilización puede llevar incluso a la paradoja de que las normas comunitarias no reciban un correcto desarrollo normativo.

La cuestión debe basarse, a nuestro juicio, sobre la consideración de que los órganos centrales del Estado no pueden decidir unilateralmente si el desarrollo normativo del Derecho comunitario que haya hecho una Comunidad Autónoma es o no correcto. Esta función corresponde en exclusiva al TJCE que, sin embargo, no podría pronunciarse al respecto más que a título prejudicial en el marco de un litigio jurisdiccional interno, o una demanda por incumplimiento contra el Estado, y lo que se pretende precisamente es evitar una condena en un procedimiento de esta naturaleza.

No obstante, las demandas por incumplimiento de los Estados miembros se encuentran precedidas de una fase precontenciosa en la que la Comisión señala los motivos del incumplimiento. Con independencia de la conformidad o no del Estado con lo señalado por la Comisión en el Dictamen motivado, y de la participación que se dé a las Comunidades Autónomas en esta fase precontenciosa, ha de entenderse que sólo después de señalados los motivos de posible incumplimiento por la Comisión, y en el caso de que el Estado quiera conformarse con ellos, sin que la Comunidad Autónoma de que se trate adopte por sí las medidas para eliminarlo, cabe que el Estado pueda entender que posee los elementos necesarios para imputar a la Comunidad Autónoma un desarrollo incorrecto de la norma comunitaria. Y en ese caso es en el que puede impugnar la disposición autonómica de que se trate, invocando además el artículo 161.2 de la Constitución, provocando su sus-

(75) G. GARZÓN CLARIANA y otros: Loc. cit., pág. 247.

(76) En este sentido, J. PALACIO GONZÁLEZ: «Bloque de constitucionalidad y ordenamiento jurídico comunitario», *GJCEE*, serie D, núm. 37, septiembre 1987, pág. 325.

pensión y, pudiendo dictar, en consecuencia, las normas supletorias precisas para evitar el incumplimiento.

En este último caso, en la medida en la que el Tribunal Constitucional, para resolver el litigio que se le haya planteado precise utilizar una norma o disposición de Derecho comunitario, habrá de plantear una cuestión prejudicial de interpretación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (77).

Evidentemente, el procedimiento apuntado plantea la necesidad de articular mecanismos de cooperación en orden a conseguir que la utilización de mecanismos jurisdiccionales de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario europeo tenga por efecto una utilización de la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado con efectos desnaturalizadores sobre el mismo sistema de distribución competencial.

A subvenir esta necesidad y a tratar de evitar el planteamiento de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas con las consecuencias señaladas sobre la aplicación supletoria del Derecho estatal, está llamado a contribuir el Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias, elaborado en el seno de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que establece un procedimiento concertado entre la administración central y las autonómicas en orden al conocimiento por estas últimas de las comunicaciones de la Comisión que afecten a sus competencias, y a la manera de responder a las mismas (78).

(77) Respecto de la posibilidad de esta actuación, véase, G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: *Loc. cit.*, pág. 1.199, y los posicionamientos de distintos Tribunales Constitucionales al respecto allí citados, especialmente en nota núm. 107.

(78) El Acuerdo manifiesta ser fruto de la voluntad «de articular, bajo la premisa del principio de colaboración, un procedimiento eficaz de participación de las Comunidades Autónomas en las actuaciones de nuestro Estado, tanto en fase precontenciosa como en fase jurisdiccional, que afecten a las competencias de aquellas». Su texto puede consultarse en M. MARTÍNEZ CUADRADO: *Loc. cit.*, anexo, págs. 41-43. Se designa como órgano coordinador en la materia a la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas (puntos primero y tercero, págs. 39-40), en virtud de lo cual, trasladará a la Comunidad Autónoma respectiva «los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la Comisión de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias» (punto primero, pág. 39), recibirá de la Comunidad Autónoma la respuesta que esta última estime pertinente en cada caso, y coordinará a las diferentes Administraciones afectadas, especialmente en orden a lograr una respuesta única si se encuentran afectadas varias Administraciones, enviará a la Comisión la respuesta, e informará de ello a las Comunidades Autónomas, y de los trámites en los que se hallan las actuaciones (punto tercero, pág. 40). Se prevé además la posibilidad de solicitar a la Comisión una ampliación del

IV. CONCLUSIONES

La función de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario europeo a la que se refiere el segundo inciso del artículo 93 de la Constitución, plantea tanto la cuestión de su fundamentación constitucional, como la de la identificación de los mecanismos a través de los cuales ha de ejercerse la función de garantía y el funcionamiento concreto de cada uno de ellos.

El Tribunal Constitucional hace una mención genérica a los mecanismos de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario, a los que denomina de «control y vigilancia», afirmando, junto con ello, que su ejercicio no puede suponer vaciamiento de la competencia que constitucionalmente corresponda a las Comunidades Autónomas. Esta mención genérica y la fundamentación constitucional que realiza de los mismos, plantean interrogantes sobre la incidencia real que su ejercicio haya de tener sobre las facultades autonómicas.

El Tribunal ha fundamentado el ejercicio de las actuaciones estatales destinadas a garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario europeo sobre la institución de la responsabilidad internacional, incluyendo la función de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario europeo en el título competencial constituido por las «relaciones internacionales».

La garantía prevista en el segundo inciso del artículo 93 de la Constitución va más allá de la función de garantía del cumplimiento de los tratados internacionales en general. Además, la garantía del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, cuya cesión permite el primer inciso del artículo 93 de la Constitución, pretende asegurar la integridad del sistema de fuentes del De-

plazo de respuesta a través de la Secretaría de estado para las Comunidades Europeas, la celebración de reuniones preparatorias, y la participación de representantes autonómicos en las reuniones con los servicios de la Comisión para estudiar los procedimientos de incumplimiento iniciados contra España, previa petición de la Comunidad Autónoma interesada a la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, y en todo caso, la obligación de informar a aquellas de las reuniones de este tipo que se hayan celebrado (puntos, segundo, cuarto y quinto, pág. 40). En las actuaciones contenciosas ante el TJCE se prevé la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de que se trate pueda nombrar asesores «para que participen en las reuniones que sean necesarias con los Agentes nombrados para la adopción de las posiciones a mantener por el Reino de España ante el Tribunal de Justicia», «cuando el posible incumplimiento tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma, o en la omisión de los mismos» (punto sexto, pág. 40). Por último se prevé también la información a la respectiva Comunidad Autónoma de las cuestiones prejudiciales planteadas por cualquier órgano jurisdiccional español si están originadas por normas o actos de la Comunidad Autónoma, y a petición de ésta, la obligación de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas de examinar el asunto junto con aquella, por si se estimase preciso que nuestro país presentase observaciones ante el Tribunal de Justicia (punto séptimo, págs. 40-41).

recho y la efectividad de los derechos de los particulares. En consecuencia, siendo una previsión destinada a evitar que nuestro país incurra en responsabilidad internacional, entendida en su sentido tradicional supone la habilitación, y al mismo tiempo la obligación, a los poderes centrales del Estado para poner en marcha los mecanismos constitucionalmente aptos para asegurar el cumplimiento del Derecho comunitario europeo.

Como uno de estos mecanismos, el Tribunal Constitucional se ha referido a la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado, sobre la que existe una doctrina constitucional aplicable a estos supuestos, pero que, aún manteniéndola, el Tribunal da a entender que pueda aplicarse con mayor flexibilidad, en favor de la aplicación supletoria del Derecho estatal, en los casos de inactividad autonómica en el desarrollo normativo del Derecho comunitario.

No se ha pronunciado, sin embargo, sobre una hipotética sustitución de los órganos autonómicos por el Estado en el caso de inactividad en la ejecución administrativa del Derecho comunitario que, a nuestro juicio, no está amparada por la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado, sino que sería preciso recurrir a otros mecanismos de garantía.

Como tampoco sobre los casos en los que el desarrollo normativo autonómico sea incorrecto, que plantean cuestiones, tanto de articulación interna de competencias, de necesidad de funcionamiento del principio de cooperación, como de posible relación entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Dada, no obstante, la jurisprudencia constitucional sobre lo primero, las consecuencias que en estos casos pueden producirse sobre el funcionamiento del sistema interno de distribución de competencias, y las dudas que nos plantea su posición sobre lo tercero, el camino a seguir en este caso debe pasar por el funcionamiento del principio de cooperación, máxime cuando ya se han establecido cauces para ello.



NOTA

