

CUESTIONES PLANTEADAS POR LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL REFERENTE A LA EJECUCION Y GARANTIA DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO

Por RAFAEL BUSTOS GISBERT(*)

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LOS PRINCIPIOS JURISPRUDENCIALES INSPIRADORES DEL REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO.—2. PROBLEMAS PLANTEADOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO.—3. CUESTIONES SIN RESOLVER RESPECTO A LA GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO DERIVADO.—4. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN: LOS PRINCIPIOS JURISPRUDENCIALES INSPIRADORES DEL REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

Tras el ingreso de nuestro país en las Comunidades europeas no resultaba totalmente claro quién debía ser el ente territorial competente para realizar la ejecución del Derecho comunitario. El principio de autonomía institucional vigente en el ordenamiento comunitario reenvía a las normas internas la determinación de tal ente, pero eran precisamente estas normas internas las que no establecían con claridad una respuesta al problema.

Si bien la constitucionalización de un Estado políticamente descen-

(*) Becario de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia. Area de Derecho Constitucional (Universidad de Salamanca).

tralizado podía inducir a pensar que tales labores de ejecución debían regirse por las normas que distribuían las competencias entre el poder central y los poderes periféricos, no es menos cierto que determinados preceptos de la Constitución (los artículos 93 y 149.1.3) parecían conceder un régimen de exclusividad a los órganos centrales en lo relativo a la ejecución del Derecho derivado europeo (1).

La solución al problema llegó, una vez más, a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Tal jurisprudencia ha establecido tres grandes principios que han de inspirar las decisiones en este tema.

Atañe el primero a que la ejecución del Derecho comunitario (tanto el desarrollo legislativo como la gestión administrativa) corresponde al ente materialmente competente de acuerdo con las normas internas de delimitación de competencias. Ello quiere decir que, en principio, no existe ninguna alteración de las reglas de delimitación competencial y, por tanto, la labor de determinación del poder competente para realizar el desarrollo legislativo y la ejecución administrativa de las normas comunitarias se regirá exclusivamente por las normas que regulan el re-

(1) La ausencia de una decisión clara en este tema favoreció la apertura de un debate doctrinal en torno al problema. Sin ánimo de ser exhaustivo cabe citar a A. MANGAS MARTÍN: *Derecho Comunitario Europeo y Derecho español*, 2.ª ed., Madrid, 1987, págs. 249 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO: *El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española*, Madrid, 1980, págs. 117 y ss., y «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, págs. 57 y ss.; A. REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, págs. 256 y ss.; P. PÉREZ TREMPES: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987 (para el tema objeto de este estudio véase capítulos III, V y VI); G. JÁUREGUI BEREICIARTU: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, 1986 (en especial capítulo V); 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 ss.; E. ESCRIBANO COLLADO: «Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales», en *Comunidades autónomas, Solidaridad, Estatutos, Organización, convenios*, Sevilla, 1980, págs. 253 y ss. Con posterioridad a la solución establecida por el Tribunal Constitucional la doctrina científica ha continuado tratando estos temas: A. LÓPEZ CASTILLO: «Creación y aplicación del Derecho Comunitario Europeo y Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, págs. 134 y ss.; las obras colectivas *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid, 1991; *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1990.

parto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (2).

Concierne el segundo a la solución de aquellos supuestos en los que el Derecho comunitario incida en una materia en la que las competencias legislativas sean compartidas; es decir, que al Estado le corresponde dictar las bases o la legislación básica de una materia y a los entes autonómicos realizar el desarrollo legislativo y la gestión administrativa de la misma. En tal caso el Tribunal considera que la capacidad del poder central para dictar las normas básicas en una materia no precluye automáticamente debido a la existencia de una normativa comunitaria dictada sobre la misma, sino que debe determinarse, en cada supuesto concreto, si tales normas comunitarias agotan o no el contenido de la regulación básica de una materia. Realizada tal labor se podrá establecer si subsiste o no la competencia estatal para dictar la legislación básica (3). Este principio, como resulta obvio, no es más que una concreta manifestación del anterior ya que es el resultado de aplicar las normas generales de distribución de competencias al problema de las relaciones entre normas comunitarias, competencia estatal para dictar las bases en una materia y competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, el tercero de los principios jurisprudenciales se refiere a la garantía del cumplimiento del Derecho derivado europeo cuando los entes competentes para realizar su ejecución interna sean los autonómicos o, dicho de otro modo, cuáles son los mecanismos de los que dispone el Estado para asegurar que las Comunidades Autónomas respeten y ejecuten adecuadamente el Derecho comunitario. También respecto a este problema el Tribunal ha optado, hasta ahora, por aplicar las normas generales de la descentralización política en España. Así,

(2) Tal principio fue formulado con carácter general en la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, fundamento jurídico 2.º, y reiterado en las sentencias posteriores (SSTC 76/1991, de 11 de abril; 115/1991, de 23 de mayo; 236/1991, de 12 de diciembre; 79/1992, de 28 de mayo, y 117/1992, de 16 de septiembre). Existen varios comentarios doctrinales a la sentencia citada; ORIOL CASANOVAS Y LA ROSA: «Las competencias de las Comunidades Autónomas en aplicación del Derecho Comunitario Europeo (comentario a la STC de 20 de diciembre de 1988)», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 3, 1989; LÓPEZ CASTILLO: «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno (reflexiones en torno a la STC 252/1988)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 26, 1989.

(3) Sentencia 79/1992, de 28 de mayo, fundamento jurídico 3.º.

ante el posible incumplimiento de las prescripciones comunitarias debida a la inactividad de los órganos autonómicos, ha realizado una interpretación flexible de la «cláusula de supletoriedad» contenida en el artículo 149.3 de la Constitución. Tras reconocer que dicho precepto no habilita a los órganos centrales para realizar la constante renovación de su Derecho en ámbitos que corresponden a las Comunidades Autónomas, considera que, en el caso de la ejecución del Derecho derivado europeo, cabe que el Estado dicte las oportunas normas de ejecución del mismo aún en materias de competencia autonómica. Tales normas estatales, sin embargo, tendrán un valor estrictamente *supletorio*, esto es, sólo serán aplicables en los casos en que las Comunidades Autónomas no hayan dictado las normas necesarias para la ejecución del Derecho comunitario (4).

Se puede afirmar, por tanto, que el Tribunal Constitucional no ha realizado una lectura extensiva de los artículos 149.1.3 y 93 de la Constitución que hubiera impedido todo posible papel de las entidades regionales en el desarrollo interno del derecho europeo, fundamentado en que a los órganos centrales les corresponde la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y que también a ellos se les reserva todo lo conectado con las relaciones internacionales (5).

Sin embargo esta jurisprudencia ha planteado dos tipos de cuestiones, por una parte los problemas derivados de los criterios seguidos hasta ahora para la determinación de los entes competentes para rea-

(4) Sentencia 79/1992, de 28 de mayo, fundamento jurídico 3.º: «Sin olvidar que la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 no constituye una cláusula universal atributiva de competencias (SSTC 15/1989, 103/1989 y 147/1991), en tales casos, la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada.» Debe apuntarse que éste ha sido uno de los problemas fundamentales en el ordenamiento italiano; la ausencia de instrumentos que permitieran a los órganos centrales el aseguramiento del cumplimiento del derecho comunitario, especialmente en los casos de inercia regional, fue uno de los argumentos esenciales para excluir a las regiones del proceso de ejecución de las normas comunitarias y requirió la actuación expresa del poder legislativo para la creación, con el fin de prevenir tales incumplimientos, de un poder sustitutivo del Estado. Sobre la evolución del problema a nivel positivo véase la Sentencia de la Corte Costituzionale, núm. 142, de 1972 y los artículos 6 del d.P.R. 616/1977 y 11 de la Ley de 9 de marzo de 1989, núm. 86.

(5) Tal interpretación habría planteado, además, el problema de la inconstitucionalidad de los preceptos estatutarios que prevén la ejecución por las Comunidades Autónomas de los tratados y convenios internacionales, así como, en dos casos, la ejecución del derecho derivado de organizaciones internacionales.

lizar la ejecución del Derecho europeo derivado y, por otra, alguna cuestión relativa a la garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales que aún no ha sido planteada ante el Tribunal.

2. PROBLEMAS PLANTEADOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

La aplicación del principio que atribuye al ente materialmente competente en el orden interno la función de desarrollo y ejecución del Derecho comunitario europeo parece la solución adecuada. Efectivamente, el ingreso en las Comunidades Europeas no debe suponer una redefinición de las competencias de las Comunidades Autónomas pues ello significaría que a la pérdida de parte de su capacidad de decisión sobre determinadas materias derivada de dicha incorporación (especialmente en aquellas asumidas en exclusiva), se uniría la incapacidad para dictar normas de complemento y ejecución de las decisiones normativas comunitarias produciéndose, de este modo, una pérdida de las competencias ejecutivas que ostentaban y una correlativa recuperación de poderes por parte de los órganos centrales a todas luces ilegítima.

El problema principal que plantea la jurisprudencia hasta ahora dictada en la materia, radica, a nuestro juicio, en que si bien no se ha utilizado el artículo 149.1.3.º, se han aplicado otros títulos competenciales y otros principios del ordenamiento autonómico (6) que han permitido, con mayor o menor amplitud, la intervención de los órganos centrales en el desarrollo y ejecución del Derecho comunitario.

Resulta evidente que la sectorialización en materias realizada por

(6) Aunque no nos detengamos en el examen de este problema, porque plantea una serie de cuestiones peculiares no necesariamente conectadas con la ejecución del Derecho comunitario, se ha utilizado, a nuestro juicio excesivamente, el principio de territorialidad de las competencias autonómicas. El Tribunal ha considerado que si la ejecución y desarrollo del Derecho derivado afecta a ámbitos geográficos superiores al de una Comunidad Autónoma las labores corresponden al poder central o, cuando menos, permite reforzar las competencias que ya ostentaban los órganos estatales en virtud de otros títulos (por ejemplo ampliando el campo de las bases). Véase especialmente la Sentencia 117/1992, de 16 de septiembre, y el voto particular a la misma firmado por J. González Campos que solicita una mayor flexibilidad en la aplicación de este principio pues lo contrario supone un vaciamiento de las competencias autonómicas.

el artículo 149.1 para establecer la cota máxima de competencias asumibles por las Comunidades Autónomas, no es, ni podía ser, perfecta (7). No es éste el momento adecuado para examinar los defectos y las disfuncionalidades que presenta el precepto, pero sí conviene apuntar que a lo largo de sus 32 números se pueden encontrar «materias» reservadas al Estado que presentan una indudable virtualidad expansiva. Nos referimos a las que la doctrina ha denominado competencias «horizontales o transversales» (8), es decir, aquellas que son susceptibles de justificar la acción del Estado en aspectos de la realidad que hubieran sido asumidos por las Comunidades Autónomas en virtud de otros títulos competenciales válidos. Estos títulos serán, fundamentalmente, los contenidos en los números 1 (condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos en todo el territorio nacional), 3 (relaciones internacionales, que ya hemos visto que no puede ser aplicable al desarrollo y ejecución del Derecho comunitario), en menor medida el 10 (comercio exterior) y, sobre todo, el 13 (bases y coordinación de la planificación económica).

Centrándonos en el relativo a comercio exterior, este título es el que en principio menor virtualidad expansiva presenta en tanto que el campo competencial que puede verse afectado es más reducido. Sin embargo, conviene examinarlo porque, por un lado, otorga al Estado

(7) En sentido contrario C. Viver Pi-Sunyer considera que las materias contenidas en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía se pueden definir objetivamente de acuerdo con criterios jurídicos sin que se produzcan graves solapamientos materiales. *Materias Competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1989, véase el capítulo 1.º y especialmente las págs. 20-32.

(8) La existencia de estas materias horizontales ha sido reconocida, entre otros, por L. LÓPEZ GUERRA: «Consideraciones básicas sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE», en Pérez Calvo (coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 1990, págs. 79-81, y reiterada por el mismo autor en «El reparto de competencias Estado-Autonomías según la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, págs. 245 y ss.; J. TORNOS I MAS: «Regim especial de las competències econòmiques», en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. II, Barcelona, 1985, pág. 453; A. LÓPEZ CASTILLO, haciendo referencia al mismo problema habla de «competencias fagocitadoras: en «Creación y aplicación del Derecho Comunitario Europeo y Comunidades Autónomas», art. cit., pág. 114. Hasta C. Viver Pi-Sunyer, pese a su intento de definición objetiva de las materias competenciales, considera que existen estas materias que tienen una indudable capacidad para incidir en otras, *Materias competenciales y...*, op. cit., págs. 83 a 90.

competencias exclusivas tanto en la legislación como en la ejecución y, por el otro, puede tener una indudable incidencia en el tema que nos ocupa ya que, como ha señalado la profesora Mangas Martín (9), la actividad normativa de las Comunidades Europeas puede ser reconducida, en gran medida, a la regulación del comercio exterior, sobre todo si se considera como «exterior» el comercio intracomunitario.

Pese a que el Tribunal ha utilizado en alguna ocasión el citado título (10), ha optado claramente por una interpretación restrictiva del mismo en la Sentencia 236/1991 (11): «La consolidada doctrina constitucional (...), según la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente trasposición de las normas de Derecho comunitario no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias quedaría sin 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 matización, con comercio intracomunitario»; de este modo cuando se trate de una «muy indirecta o remota relación con el comercio exterior», tal relación será «a todas luces insuficiente para justificar la intervención prevalente de dicho título» (fundamento jurídico 9.º).

Pese a que el Tribunal ha adoptado, por tanto, interpretaciones restrictivas de los títulos relativos a relaciones internacionales y comercio exterior, no parece que haya seguido idéntica tendencia respecto a los

(9) A. MANGAS MARTÍN: «La aplicación del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas», en *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1990, pág. 76. Sobre la aplicación de este título competencial en la ejecución del Derecho comunitario véase también G. SAMANIEGO BORDIÚ: «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de comercio exterior en relación con la CEE», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, especialmente págs. 127 a 131.

(10) SSTC 252/1988 y 76/1991.

(11) Esta interpretación restrictiva se encontraba apuntada en las Sentencias 125/1984 y 100/1991: «No puede acogerse una interpretación expansiva del título competencial comercio exterior, de suerte que permota absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que tenga una cierta incidencia en esta materia por remota que sea» (STC 100/1991, fundamento jurídico 5.º).

otros dos títulos citados (149.1.1.º y 13.º). Baste apuntar aquí dos ejemplos.

En la Sentencia 115/1991 se discutía la constitucionalidad de distintos apartados del Reglamento General Técnico de Control y Certificación de Semillas y Plantas de Vivero dictado por el Ministerio de Agricultura en aplicación de una serie de Directivas Comunitarias que establecen normas para la definición de categorías de producto, reglas de comercialización y de control. El Tribunal considera con carácter general que la materia es incluíble dentro de la competencia exclusiva de agricultura y ganadería (asumidas por las Comunidades recurrentes) para, a continuación, establecer que «*la considerable trascendencia económica del tema hace posible que la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña pueda condicionarse en su ejercicio a las bases y a la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13.º)*» (12). De este modo, se considera que «fijar zonas, cuyo ámbito geográfico supere el de una Comunidad Autónoma, en las que debido a motivos técnicos se regule el cultivo y la producción de determinadas especies y variedades» (apartado IV, núm. 10 del reglamento citado), «dada la innegable trascendencia económica de la materia» y debido a «lo excepcional del problema, la imposibilidad de su tratamiento y solución en la dimensión de la Comunidad Autónoma, legítima este tipo de medidas estatales referidos a ámbitos geográficos que superen el de una Comunidad Autónoma, y que *encuentra su justificación competencial en el artículo 149.1.13.º*» (fundamento jurídico 2.º).

El segundo de los ejemplos es la sentencia 79/1992, de 28 de mayo, en la que se discutían las competencias para realizar el complemento legislativo y la gestión administrativa necesarios para la aplicación en España de diversos Reglamentos comunitarios que regulaban la concesión de ayudas financieras a determinados sectores de la Agricultura y de la Ganadería. Aún reconociendo que se trata de una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (sobre dichas materias), el Tribunal considera que las competencias autonómicas deben ejercerse en este caso de acuerdo con las bases y la coordinación de la planificación económica reservadas al poder central (art. 149.1.13.º) y, aunque sin enunciarlo expresamente, respetando las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos (art. 149.1.1.º). En la resolución del caso

(12) Fundamento jurídico 1.º.

estos títulos llevan a considerar como básico, y por tanto competencia estatal, las siguientes actividades: 1.º) «definir las razas de vocación cárnica» porque tal definición «condiciona relevantemente el alcance de las ayudas comunitarias» y por tanto «no excede de las competencias básicas y de ordenación en el sector» (fundamento jurídico 6.º, apartado A). 2.º) La elección por parte de los Estados miembros de cuál de los criterios, contenidos en los propios Reglamentos, sería el aplicable para determinar el momento de concesión de la prima prevista en las normas europeas en el caso de abandonarse la ganadería vacuna. El Tribunal asigna esta decisión a los órganos centrales pues «la adopción de esta posibilidad, entre las que permite el Reglamento CEE 714/1989, pretende garantizar la igualdad de tratamiento de los beneficios en todo el territorio español, y prevenir irregularidades y fraudes. Por eso debe considerarse como normas de naturaleza básica» (fundamento jurídico 6.º, apartado N) (13).

Se pueden ya deducir cuáles son las líneas fundamentales en la aplicación del Derecho comunitario en España cuando afecte a materias asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas. Se rechazan categóricamente, tanto aquellos argumentos que pretendían reconocer un poder general del Estado para llevar a cabo, en exclusiva, la ejecución del Derecho Comunitario derivado, como la aplicación de títulos competenciales que hubieran supuesto un vaciamiento de toda competencia de desarrollo y ejecución por parte de los entes regionales (art. 149.1.3.º y 10.º). Sin embargo, se ha realizado una interpretación extensiva de otros títulos (art. 149.1.1.º y 13.º) que ya estaban dotados de una indudable virtualidad expansiva y que van a ser aplicables en prácticamente *todos* los supuestos de desarrollo de normas comunitarias (14).

A diferencia de aquellos argumentos (fundamentados en los artículos 93, 149.1.3.º y 10.º) la concurrencia de estos títulos no significa que se impida toda actividad ejecutiva a las Comunidades Autónomas

(13) A nuestro juicio parece aplicarse el 149.1.1.º y no el núm. 13.º. En esta sentencia se planteaba, además, el problema del límite territorial de las competencias autonómicas que justificaba la gestión centralizada de ayudas comunitarias a la agricultura y ganadería; sin embargo, en los dos ejemplos que hemos recogido en el texto tal justificación de la limitación a la competencia autonómica no concurría.

(14) El derecho derivado europeo incidirá siempre, en menor o mayor medida, en la igualdad de los ciudadanos o en la ordenación de algún sector de la economía.

sino que la competencia estatal se va a limitar a la regulación de normas básicas y a la coordinación en los sectores económicos afectados y, quizás (15), a garantizar la igualdad básica de los ciudadanos. Ello supone que la actividad de desarrollo y ejecución de las normas comunitarias por las Comunidades Autónomas va a tener que respetar tanto estas normas supranacionales (que, como es conocido, tienden a dejar cada vez menos margen de desarrollo sustantivo a las autoridades internas), como las normas básicas dictadas por los órganos centrales del Estado en su desarrollo. De este modo el margen de discrecionalidad normativa de las Comunidades Autónomas va a quedar sustancialmente reducido, hasta el punto de que no resulta aventurado afirmar que se va a limitar a tareas meramente ejecutivas, esto es, únicamente a dictar normas internas de organización y a realizar la gestión administrativa derivada de la aplicación de las normas comunitarias (16).

Este resultado, en sí mismo criticable, es censurable especialmente porque no se ha producido un estudio detallado de la incidencia de la normativa comunitaria sobre los títulos competenciales para dictar las bases o la normativa básica de una materia. El Tribunal parece considerar que dicha competencia no se ve afectada por la concurrencia de las normas europeas. Así, incluso en los supuestos en que se trata de la ejecución y desarrollo de Reglamentos comunitarios, considera que

(15) El primer párrafo del artículo 149.1 de la Constitución plantea evidentes problemas técnicos de delimitación; en este punto coincidimos con el profesor Cascajo Castro que sostiene que dicho precepto constituye una cláusula de cierre que funciona como límite a las competencias autonómicas y como criterio interpretativo que refuerza otros títulos competenciales del Estado (en este caso el de ordenación general de la economía). J. L. CASCAJO CASTRO: Comunicación recogida en *Normativa básica...*, op. cit., pág. 99. Para un estudio más detallado del precepto nos remitimos a la bibliografía sobre el mismo, especialmente J. L. CARRO: «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1 de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981, págs. 133-158; DE OTTO Y PARDO: «Los Derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas», en *Estudios sobre Derecho Estatal y Autonómico*, Madrid, 1986, págs. 143-177; J. M. BAÑO LEÓN: *Autonomías territoriales y el principio de uniformidad en las condiciones de vida*, Madrid, 1989; L. LÓPEZ GUERRA: «Consideraciones sobre la regulación...», art. cit.

(16) Javier Balza reseña que este proceso conduce a «no saber distinguir lo que queda como competencia de la Comunidad Autónoma y la actividad típica de una Administración periférica de un aparato estatal basada en principios contrarios al autonómico». En el Debate sobre «Normativa básica y desarrollo del Derecho y políticas de fomento de la CEE», en *Normativa básica...*, op. cit., pág. 220.

subsiste la competencia estatal para dictar la legislación básica de una materia. Resulta indudable que entre «normativa comunitaria sobre una materia» y «normativa básica de una materia», que corresponde dictar a los órganos centrales en virtud de los títulos contenidos en el artículo 149, no existe una *identidad absoluta*, de modo que no se puede considerar que la capacidad estatal para dictar dichas bases precluye siempre que nos encontremos en presencia de desarrollo normativo del Derecho comunitario (17), pero sí parece posible aceptar que concurra generalmente, en palabras de Pérez Tremps (18), un *acercamiento* entre los ámbitos materiales cubiertos. De este modo, habitualmente se producirá un solapamiento entre normativa comunitaria (especialmente en los casos de los Reglamentos en tanto que el desarrollo normativo que realizan es más detallado pero también aparecerá en las Directivas) y las normas básicas dictadas por el Estado en una materia, solapamiento que no puede saldarse con la extensión de la noción de bases en perjuicio de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo sino con la preclusión de la competencia estatal, pues, de lo contrario, no sólo nos encontraríamos ante un progresivo vaciamiento de las competencias autonómicas sino también, ante una modificación de las normas internas de distribución vertical de poderes.

Por tanto, a nuestro juicio, la solución más conveniente debiera ser determinar primero si el ámbito material de la norma comunitaria cubre todo lo reservado a la competencia estatal para dictar las bases en cada caso concreto; teniendo en cuenta, como segundo factor, que la competencia para dictar las bases nunca puede hacer desaparecer completamente la capacidad de decisión política de la Comunidad Autónoma. De este modo la competencia estatal sólo subsistiría cuando efec-

(17) Como ha señalado A. Pérez Calvo, la normativa comunitaria garantiza un mínimo de uniformidad pero ello no puede llevar a su identificación con la competencia estatal para dictar bases porque ésta no sólo es un límite a las competencias autonómicas tendente a garantizar un «mínimo común normativo», sino también «un instrumento positivo que la Constitución pone en manos del Estado para llevar a cabo determinadas políticas» y en cuya fijación existe un claro margen de discrecionalidad política. Aunque la primera de estas funciones podría venir cumplida por la normativa europea, la segunda no tiene por qué verse afectada por dichas normas (siempre que las respete). A. PÉREZ CALVO: «La capacidad del Estado para dictar normas básicas en desarrollo de la normativa comunitaria», en *Norma básica...*, *op. cit.*, pág. 206.

(18) «Derecho Comunitario Europeo y bloque de la constitucionalidad», en *Normativa básica...*, *op. cit.*, pág. 210.

tivamente el ámbito material de las bases no estuviera ya agotado por las normas comunitarias y, al mismo tiempo, no supusiera la eliminación de toda capacidad de decisión del ente autonómico (19).

3. CUESTIONES SIN RESOLVER RESPECTO A LA GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO DERIVADO

Las críticas esbozadas en páginas anteriores a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no son trasladables a la solución adoptada respecto a la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario. El Tribunal ha entendido, como ya se ha apuntado, que los órganos centrales pueden realizar el desarrollo normativo del Derecho derivado europeo, desarrollo que tendrá un mero valor supletorio en aquellos casos en que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias en las materias afectada por las normas europeas.

De este modo el poder central tiene un instrumento que permite garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario en los casos de inactividad de los entes autonómicos ya que, en tales supuestos, operaría el desarrollo realizado por los órganos centrales de manera automática.

Más valor, si cabe, tiene este principio jurisprudencial en tanto que no supone una reordenación competencial ni la asignación al Estado de una nueva competencia, sino que se deduce de las propias normas constitucionales a través de una interpretación sistemática de diversos preceptos, en concreto de los artículos 93, 149.1.3.º y 149.3 de la Constitución.

Con la declaración de que el Derecho estatal es supletorio y renovable para permitir la ejecución del Derecho comunitario se resuelve uno de los problemas de los eventuales incumplimientos del Derecho comunitario por parte de las Comunidades Autónomas: los casos de inercia, es decir, de nula intervención de los órganos autonómicos para desarrollar y ejecutar el Derecho derivado. Resta aún por solucionar la garantía del cumplimiento en los casos de defectuoso desarrollo o ejecución, esto es, aquellos supuestos en los que la actividad autonómica no es conforme con las prescripciones del Derecho comunitario.

(19) Véase en parecido sentido A. PÉREZ CALVO, art. cit., pág. 207.

El análisis que vamos a realizar en las próximas páginas se limita a estudiar cuáles son los medios de los que goza constitucionalmente el Gobierno para impedir incumplimientos de las obligaciones comunitarias derivados de la actuación de los órganos de las Comunidades Autónomas. No van a examinarse, por tanto, ni los remedios derivados de las propias normas comunitarias (fundamentalmente la cuestión prejudicial —art. 177 Tratado CEE— y el principio de aplicación directa y, por tanto inaplicabilidad por el juez ordinario de las normas contrarias al Derecho europeo), ni las normas internas que regulan la selección por la jurisdicción ordinaria de las normas aplicables al caso, en especial la idea de inaplicación de la norma estatal o autonómica cuando se aprecia contradicción con las normas internacionales.

Conviene distinguir en este tema entre desarrollo materialmente legislativo y actividad sustancialmente ejecutiva de las Comunidades Autónomas.

Consideramos que la vía para garantizar el Derecho europeo es aplicar de manera racional las normas habituales de Derecho interno (20). Así, la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas sería recurrible directamente ante el Tribunal Constitucional fundamentando tal recurso *no* en la infracción del Derecho comunitario, pues éste no constituye *stricto sensu* parámetro de constitucionalidad de las normas autonómicas (21), sino en la vulneración de normas constitucionales. Las alegaciones, por tanto, tendrían que centrarse en los preceptos constitucionales (o del bloque de la constitucionalidad); fundamentalmente en el primer párrafo del artículo 96 de la Constitución (los tratados válidamente suscritos por España forman parte del Ordenamiento jurídico y no pueden ser modificados más que a través de los procedimientos en ellos previstos —lo cual les dota de una rigidez que no

(20) Diversos autores abogaron por la aplicación de los instrumentos previstos en los artículos 150.3 y 155. de la CE. Sin valorar el sentido y alcance de estos preceptos su utilización sería útil sólo en aquellos supuestos en que ya hubiera sido declarada la responsabilidad internacional del Estado, pero no parece que puedan ser eficaces, dada la necesaria lentitud en su puesta en marcha, para prevenir el nacimiento de la responsabilidad del Estado.

(21) En este sentido es especialmente significativa la ST 28/1991, de 14 de febrero de 1991: «Es evidente que ni el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas ni el Derecho de ésta integra, en virtud del referido artículo 96.1, el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español» (fundamento jurídico 5.º).

puede ser obviada por los órganos autonómicos y que está protegida por la propia Constitución—) (22), aunque también por infracción de otros preceptos.

Por otra parte, como ya se ha dicho, la tendencia de la jurisprudencia constitucional ha sido la de establecer que el desarrollo legislativo del Derecho comunitario (a pesar de seguir el orden interno de competencias) no será, prácticamente en ningún caso, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, sino que será competencia compartida con los poderes centrales, de modo que a éstos les corresponderá dictar las bases y a aquéllas desarrollarlas. En la medida que la normativa comunitaria se sitúa en la posición de las normas básicas del Estado (que al efectuar su desarrollo las hace también propias) cabrá también el juicio de constitucionalidad de la normas autonómica por no respetar las normas básicas dictadas en una materia, lo cual, por otra parte, resulta totalmente coherente con una noción material de bases según la cual éstas son deducibles del ordenamiento jurídico vigente, con independencia del origen o rango de tales normas (23).

La vía procedimental adecuada para la impugnación cuando el recurso se basa únicamente en la infracción del 96.1 (casos en los que no existiera ninguna competencia estatal en la fijación de bases y, por tanto, a tenor de la jurisprudencia, supuesto muy poco frecuente) sería la del Recurso de Inconstitucionalidad. En los supuestos en que, además, se alegase una infracción del orden constitucional de distribución de competencias también, en principio, sería el Recurso de Inconstitucionalidad la vía pertinente (en tanto que supone el enjuiciamiento de

(22) El Tribunal Constitucional sin embargo no parece aceptar esta idea, esto es, considera que en tales casos nos encontramos ante un conflicto infraconstitucional, véase la STC de 14 de febrero de 1991. Para la comprensión del significado y alcance de esta sentencia resulta de utilidad el comentario a la misma realizado por 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)», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1991, núm. 3, págs. 587 a 623.

(23) Sobre el concepto de normas básicas y su evolución de debe tomar como referencia la jurisprudencia del Tribunal (especialmente las SSTC 1/1982 y 69/1988). Existen estudios de interés como los de JIMÉNEZ BLANCO: «¿Qué es lo básico? legislación compartida en el Estado autonómico», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1987, y ELISEO AJA: «El concepto de competencias concurrentes», en *Normativa básica...*, *op. cit.*, págs. 9 y ss.

normas materialmente legislativas); sin embargo, la experiencia de 12 años del Tribunal Constitucional parece indicar que, en la mayoría de los casos, la adecuación de las normas legales autonómicas a las bases estatales ha sido enjuiciada a partir de conflictos positivos de competencia por lo que cabe suponer que, también, en los supuestos de presunto defectuoso desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas del Derecho derivado en materias de competencia compartida, cabrá también la impugnación a partir de un conflicto positivo de competencias (24) y (25).

Con independencia de la vía impugnatoria elegida, el recurso producirá, si así lo pidiera el Gobierno, la inmediata suspensión de la norma autonómica (art. 30 LOTC para Recursos de Inconstitucionalidad y 62 para los conflictos de competencias, ambos en relación con el 161.2 CE), que podrá ser levantada por el Tribunal Constitucional transcurridos cinco meses. La suspensión de la norma no producirá ningún tipo de vacío legal porque, automáticamente, el Derecho estatal actuará como supletorio, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma pueda dictar otras normas para el desarrollo de la norma europea. De este modo, el Gobierno goza de un instrumento que permite la inaplicabilidad de las normas autonómicas presuntamente incompatibles con las comunitarias y que no supone ninguna alteración en el habitual régimen de control de las disposiciones normativas de los entes regionales.

Mayores problemas plantea la elección de la vía más adecuada para que Gobierno o Cortes puedan asegurar el cumplimiento de las normas derivadas europeas cuando los actos que puedan incumplirlas sean disposiciones o resoluciones sin rango de Ley de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar debe afirmarse que las normas infralegales y los actos en cuestión que puedan estar viciados de inconstitucionalidad por exceso en el ejercicio de sus competencias o por carecer de ellas, serían reconducibles al supuesto anterior y por tanto se regirían por las mismas normas, posibilidad de planteamiento de conflicto de competencias y consiguiente suspensión del acto impugnado.

(24) Que se sustanciará, de todas formas, como si de un Recurso de Inconstitucionalidad se tratase en virtud del artículo 67 LOTC.

(25) Debe recordarse también que la obligación de respetar los tratados internacionales es algo implícito en nuestro Ordenamiento constitucional (STC 44/1982).

El problema se plantea cuando tales disposiciones o actos administrativos no sean reconducibles a un conflicto de competencias ya que entonces podrían seguirse dos vías de impugnación, en primer lugar, la contenida en el artículo 161.2 (26) (y su desarrollo en el Título V de la LOTC) y, en segundo lugar, el control ordinario de los Tribunales Contencioso-administrativos sobre las Administraciones autonómicas (art. 153.c) CE).

Mucho se ha criticado el tenor literal del artículo 161.2 y del Título V de la LOTC, sin embargo, no tendría sentido repetir aquí todos los argumentos utilizados en el debate doctrinal (27). Por ello baste apuntar que el procedimiento habilitado por el citado precepto permite recurrir ante el Tribunal Constitucional las normas sin rango de ley y las resoluciones de las Comunidades Autónomas, así se concede al Tribunal Constitucional la posibilidad de enjuiciar la constitucionalidad de actividades autonómicas materialmente ejecutivas. Ello plantea el problema del solapamiento de esta modalidad de control con la vía prevista en el apartado c) del artículo 153. Si en virtud de este precepto los Tribunales Contencioso-administrativos son los encargados de controlar «la administración autonómica y sus normas reglamentarias» y, al mismo tiempo, el 161.2 habilita al Gobierno a impugnar ante el Tribunal Constitucional «las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas por las Comunidades Autónomas» (art. 76 LOTC), nos encontramos ante una duplicidad de jurisdicciones competentes para juzgar la constitucionalidad de la actividad ejecutiva de los entes regionales.

(26) En concreto el primer apartado del 161.2 recoge: «El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades autónomas», el desarrollo en la LOTC concreta «..., el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas» (art. 76).

(27) Sobre este debate conviene citar, sin ánimo de ser exhaustivo, a RUBIO LLORENTE y ARAGÓN REYES: «La Jurisdicción Constitucional», LEGUINA VILLA: «Las Comunidades Autónomas», ambos ensayos en GARCÍA DE ENTERRÍA y PREDIERI (dir.): *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1981; M. ARAGÓN REYES: «Comentario al artículo 161», en ALZAGA VILLAMIL (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, Madrid, 1988; GARCÍA DE ENTERRÍA: «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas»; SERRERA CONTRERAS: «Las Comunidades Autónomas y las impugnaciones del artículo 161.2 de nuestra Constitución», ambos artículos en los volúmenes primero y tercero de la obra *El Tribunal Constitucional*, IEF, Madrid, 1981; FERNÁNDEZ FARRERES: «La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, 1985.

Tampoco es ahora el momento de estudiar el problema último que estos preceptos plantean, en definitiva el deslinde de los ámbitos de control de las dos jurisdicciones —contencioso-administrativa y constitucional—, pero sí debemos afirmar, de acuerdo con la mayoría de la doctrina, que la vía procedimental prevista en el 161.2 y en el título V de la LOTC no debe interpretarse extensivamente de modo que toda actividad administrativa de las Comunidades Autónomas sea susceptible de ser enjuiciada por el Tribunal Constitucional. A tal conclusión debe llegarse no sólo por las dificultades funcionales que ello plantearía sino, sobre todo, por la necesidad de salvaguardar la lógica última del sistema de control de constitucionalidad de las normas en nuestro país.

Como señaló Hans Kelsen, en los albores de la implantación del sistema concentrado de justicia constitucional, la diferencia entre ambas jurisdicciones debe centrarse en la fundamental diversidad el tipo de juicio que ambas realizan, de legitimidad la ordinaria y de constitucionalidad la constitucional (28).

A idéntica conclusión llega nuestro Tribunal Constitucional que ha destacado, por un lado, que el procedimiento previsto en el Título V de la LOTC no debe interpretarse extensivamente (29) y, por el otro, que la utilización de esta vía impugnatoria no debe suponer que el Tribunal Constitucional se convierta en juez de mera legalidad: «Este Tribunal Constitucional debe señalar que su competencia se circunscribe al examen de constitucionalidad de las normas reglamentarias y resoluciones de las Comunidades Autónomas y *no* de la legalidad y, habiéndose alegado motivos de mera ilegalidad, no puede entrar en el examen de los mismos, pues al efecto, la vía procedente sería la judicial ordinaria y, dentro de ésta, la contencioso-administrativa» (30).

Resulta evidente, por tanto, que la dualidad jurisdiccional que ge-

(28) «Tra la giurisdizione costituzionale e quella amministrativa esiste una fondamentale differenza teorico-giuridica, che giustifica la distinzione tecnico-giuridica delle due funzioni, ed è la differenza tra la costituzionalità ed la mera legittimità degli atti giuridici», en «La giurisdizione costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova Costituzione Austriaca del 1.º Ottobre 1920», en *La Giustizia Costituzionale*, Milano, 1981 (trad. C. Geraci) págs. 17-18.

(29) STC 44/1986, de 17 de abril, fundamento jurídico 1.º: «No entraña, pues, una interpretación extensiva del artículo 161.2 de la CE, encuadrar la impugnación dentro de este precepto.»

(30) STC 54/1982, fundamento jurídico 7.º, jurisprudencia muy reiterada tanto expresamente (vid. por todas la STC 64/1990, de 5 de abril, fundamento jurídico 1.º) como

neran los artículos 161.2 y 153.c), se limitará única y exclusivamente al juicio derivado de la constitucionalidad de las normas reglamentarias y los actos de las administraciones autonómicas y no puede extenderse, por ello, al juicio de legalidad de dichas disposiciones. De este modo, las normas de rango inferior a la ley sólo podrán ser enjuiciadas a través del 161.2 cuando exista una posible contradicción directa de las normas constitucionales (31).

En definitiva para dilucidar cuál debe ser la vía procedimental pertinente para la impugnación de normas sin rango de ley o resoluciones de los órganos de las Comunidades Autónomas lesivos de las normas comunitarias debemos, como primer paso previo, determinar si el juicio de adecuación de la norma autonómica a la comunitaria constituye un juicio de constitucionalidad o simplemente un juicio de legalidad.

Aunque podría alegarse que el problema del cumplimiento del Derecho comunitario por los entes regionales constituye un problema constitucional (art. 96.1 CE) y que la garantía del cumplimiento del mismo corresponde (art. 93 CE) a los órganos centrales por lo que sería necesario interpretar el texto constitucional de manera que aquellos órganos gozaran de vías suficientes para dar plena satisfacción a dicha obligación; creemos que el Título V no es la vía procedimental adecuada. A tal conclusión se llega porque parece claro que no nos encontramos ante un problema de directa inconstitucionalidad de las normas que constituye el requisito esencial para aceptar la legitimidad de este proceso constitucional; en tal sentido (aunque refiriéndose a un supuesto totalmente diverso) el Tribunal Constitucional ha declarado: «la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que sólo

en su aplicación a los supuestos planteados: STC 6/1982 fundamento jurídico 7.º considera que debe conectarse el uso del 161.2 «de alguna manera» con los conflictos de competencia; SSTC 16/1984 y 44/1986 que enjuician la constitucionalidad de actos que de otro modo no serían residenciables ante un Tribunal (nombramiento de Presidente de la Diputación Foral de Navarra y un Convenio de cooperación entre Murcia y Cataluña, respectivamente) y SSTC 64/1990 y 66/1991 en las que entra a conocer el asunto pero enjuiciando el problema únicamente desde el examen de las normas constitucionales, esto es, apuntando claramente que se tratan de verdaderos conflictos de constitucionalidad.

(31) En tal sentido Kelsen señaló: «il confine teorico-giuridico tra la giurisdizione costituzionale e giurisdizione amministrativa risulta quindi dalla distinzione tra costituzionalità diretta e costituzionalità indiretta», *ibid.*, pág. 19.

es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la legislación ordinaria» (32).

Así pues, parece correcto afirmar que la jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para enjuiciar si la actividad administrativa de las Comunidades Autónomas es o no conforme al Derecho comunitario en tanto que ello suponga un juicio de legalidad; sólo cabrá acudir ante el Tribunal Constitucional cuando lo que se plantee sea la infracción directa de un precepto constitucional.

Decidido el procedimiento adecuado para impugnar estos actos queda por resolver si esta vía garantiza al Gobierno los instrumentos necesarios para asegurar el cumplimiento de las normas comunitarias. Que los órganos centrales del Estado puedan impugnar ante la jurisdicción ordinaria los actos de las administraciones autonómicas en aplicación de Derecho derivado no garantiza que la adaptación del Derecho interno y el efectivo cumplimiento de las normas comunitarias se haya realizado. La resolución jurisdiccional del problema puede ser posterior al nacimiento de la responsabilidad comunitaria del Estado. Por tanto, resulta esencial, para que se pueda realizar tal garantía, que la impugnación pueda producir la inmediata suspensión del acto recurrido.

Un análisis del problema requería que nos adentrásemos en las reglas vigentes en la jurisdicción contencioso-administrativa al respecto. Evidentemente una investigación de este tipo excedería con creces el sentido y alcance del estudio que realizamos en estas páginas. Por ello baste apuntar que sí parece que tal efecto suspensivo sería posible en dicha jurisdicción. Pese a que el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa enuncia con carácter general el principio de no suspensión de los actos administrativos, existen suficientes indicios

(32) Esta afirmación no contradice lo expuesto más arriba respecto a la posibilidad de plantear recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia porque lo que fundamenta tales recursos no es tanto el contenido del derecho comunitario como la infracción del orden interno de competencias o el artículo 96.1 de la Constitución. Sin embargo, en la Sentencia 49/1988, de 22 de marzo, el Tribunal ha realizado una interpretación enormemente restrictiva; ya que no entra en el fondo de la cuestión de la posible infracción de un tratado por considerar que no hay una expresa derogación del mismo y por tanto tampoco concurre lesión alguna al artículo 96.1, todo ello sin valorar en ningún momento el grado de adecuación de la normativa interna a dicho tratado (fundamento jurídico 14.º).

tanto en la legislación (33), como en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (34) para afirmar que el principio prevalente en los supuestos de impugnación de un acto sin fuerza de Ley por una administración por considerar que se está lesionando el interés general (como ocurriría en los casos que examinamos) es el de suspensión cautelar del acto.

Debe recordarse, además, que el principio vigente en el ordenamiento comunitario, tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas *Factortame* (35), ordena que en los casos de impugnación de normas internas por infracción del Derecho comunitario, los Tribunales ordinarios podrán decretar la suspensión cautelar, en tanto se resuelva el recurso planteado, de dichas normas aún en el caso de que existieran normas internas expresas que lo prohibieran (36). De este modo, aunque en nuestro país efectivamente rigiera en este punto el

(33) El principio de no suspensión aparece derogado expresamente en los casos de presunta lesión a un derecho fundamental (Ley 62/1978, art. 7.4) y también muy condicionado en la legislación local (Ley de Bases de Régimen Local, art. 66; se podrá decretar la suspensión cautelar del acto cuando así lo solicite la Administración —autonómica o estatal— recurrente) y en la legislación sectorial (en idéntico sentido que la Ley de Bases de Régimen Local, aunque referido a impugnación de actos de las Comunidades Autónomas por la Administración del Estado, se dirigen los artículos 16.2 de la Ley de Aguas y 119 de la Ley de Costas). Más recientemente, en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, y referido únicamente a los recursos administrativos, se admite la suspensión de los actos en los supuestos de daño al recurrente, a terceros o al interés público cuando puedan producirse perjuicios de difícil o imposible reparación (como indudablemente se produciría en el caso de nacimiento de la responsabilidad comunitaria del Estado). Artículo 111.2 de la citada Ley.

(34) La jurisprudencia ha destacado ya en numerosas ocasiones la legitimidad de la suspensión de actos de las Comunidades Autónomas ante recursos planteados por el Estado, bien en aplicación de las citadas leyes sectoriales (AATS de 26 de febrero de 1991, 6 de julio de 1991, 31 de julio de 1991), bien aplicando analógicamente la Ley de Bases de Régimen Local (ATS de 24 de diciembre de 1991) e incluso ha considerado que la suspensión del acto autonómico está justificada «al objeto de evitar la posible perturbación de los intereses públicos de orden general» (ATS de 23 de octubre de 1990, en el que ni se aplican las leyes sectoriales ni la legislación local).

(35) Sentencia de 19 de junio de 1990 (asunto C-213/89, *The Queen et Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*). El texto de la sentencia aparece recogido en la *Revista de Instituciones Europeas*, 1990, núm. 3, págs. 944-951.

(36) «La plena eficacia del Derecho comunitario se vería igualmente reducida si una normas de Derecho nacional pudiera impedir al juez, que conoce en un litigio regido por el Derecho comunitario, conceder medidas provisionales para garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos

principio de no suspensión de los actos administrativos, podría decretarse como medida cautelar, la suspensión basándose en la citada sentencia del Tribunal de Justicia (37).

4. CONCLUSIÓN

De lo expuesto en las páginas anteriores se infiere con claridad que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el tema de ejecución y garantía del Derecho comunitario ha perseguido que no se produjera una reordenación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, esta jurisprudencia parece haber mostrado una cierta desconfianza hacia la ejecución directa por parte de las entidades regionales de las normas del Derecho derivado europeo (38). Así, se han aplicado, a nuestro juicio de forma excesiva, títulos competenciales horizontales del Estado que han permitido la interposición del legislador estatal entre las normas comunitarias y las autonómicas, reduciéndose el papel de las Comunidades Autónomas a la mera gestión administrativa de los mandatos del Derecho europeo. El ingreso de España en las Comunidades Europeas ha producido, por tanto, un doble proceso de pérdida de competencias de las Comunidades Autónomas, por una parte han perdido la capacidad de decisión que poseían sobre determinadas

invocados con base en el Derecho comunitario. De ello resulta que el juez que, en esas circunstancias concedería medidas provisionales si no se opusiese a ello ninguna norma de Derecho nacional, está obligado a excluir la aplicación de esta última norma» (fundamento jurídico 21).

(37) Sobre la suspensión cautelar de normas nacionales contrarias al Derecho comunitario en los casos en que exista previsión expresa contra tales suspensiones en el Derecho interno, véanse las consideraciones de J. JUSTE RUIZ: «El contencioso pesquero hispano-británico ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, núm. 3, 1991, en concreto págs. 790 a 793.

(38) Desconfianza que no parece justificada a tenor del número, proporcionalmente muy bajo, de condenas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por incumplimiento del Derecho comunitario por parte de las entidades subestatales. Véase el estudio de estos casos en 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*, Valladolid, 1991, págs. 183 a 198.

materias porque tal capacidad ha sido trasladada a las instancias europeas y, por la otra, han visto reducidas sus competencias en las funciones de desarrollo legislativo e incluso, en ocasiones, en la gestión administrativa en dichas materias transferidas a los órganos de las Comunidades Europeas.

Respecto a la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario encomendada a los órganos centrales (Gobierno y Cortes) el Tribunal ha adoptado una posición que permite la realización de tal garantía sin crear nuevos instrumentos de control sobre los entes autonómicos, esto es, aplicando los instrumentos generales previstos expresamente en la Constitución que, a nuestro entender, son suficientes para que el Gobierno y las Cortes puedan evitar el nacimiento de la responsabilidad comunitaria del Estado.

Una vez más debemos recordar, como ya se ha hecho desde la totalidad de la doctrina científica, que la solución a estos problemas debe proceder de una mayor colaboración y lealtad que permitiría, además, la creación de las condiciones necesarias para el respeto del orden interno de competencias y evitar el nacimiento de responsabilidades del Estado. No puede pretenderse llegar a soluciones que no supongan una minora-ción de competencias autonómicas y, al mismo tiempo, respeten las obligaciones comunitarias del Estado a través de un esquema de relaciones exclusivamente conflictual. Pese a que efectivamente, respetando las normas constitucionales, el Gobierno disponga de los instrumentos necesarios para asegurar el correcto cumplimiento del Derecho europeo, la importancia y el volumen de éste aconsejan la creación de instancias de encuentro y relación que limiten al máximo la utilización de los instrumentos de control esbozados en páginas anteriores (39).

(39) En este sentido deben resaltarse los dos Acuerdos alcanzados en el seno de la Comisión Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, uno relativo a «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 su competencia» y el otro referente a «Ayudas Públicas»; ambos de 29 de noviembre de 1990. Recogidos en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, núm. 1, 1991. Así como el reciente acuerdo para la intitucionalización de dicha conferencia sectorial alcanzado el 29 de octubre de 1992 en el marco del impulso dado a las instancias de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas a raíz del Pacto Autonómico de marzo de 1992.