

LA EJECUCION NORMATIVA DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL (*)

POR

RICARDO ALONSO GARCÍA

SUMARIO: I. El principio de autonomía de los Estados miembros en la ejecución del Derecho comunitario y sus matizaciones.—II. Reserva material y formal de ley en Derecho español.—III. Norma española ejecutora del Derecho comunitario: 1. Reserva de ley y norma interna de ejecución. 2. En concreto, la ejecución de los reglamentos y las directivas comunitarias. Posibilidad de que la reserva de ley quede cubierta por la norma comunitaria. 3. La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo y su puesta en práctica por el Estado español.—IV. Las Comunidades Autónomas y el Derecho comunitario europeo: 1. Distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. 2. Las Comunidades Autónomas y la ejecución del Derecho comunitario europeo. 3. El Estado como garante del cumplimiento del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas.—V. Bibliografía sumaria.

I. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO Y SUS MATIZACIONES

Según el principio de autonomía institucional y procedimental en la ejecución del Derecho comunitario, proclamado por el Tribunal de Justicia, cuando una norma comunitaria confía a las autoridades nacionales la adopción de medidas necesarias para su aplicación, son las propias normas de Derecho interno las que determinan cuál es en cada caso concreto la autoridad nacional encargada de

(*) El presente trabajo forma parte de otro más amplio realizado bajo la dirección del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA y presentado como informe español sobre la ejecución del Derecho comunitario europeo con vistas a 1992, que, traducido al francés, será objeto de próxima publicación, junto con los informes presentados por los representantes universitarios del resto de los Estados miembros, en el libro colectivo *The 1992 Challenge at National Level*, editado por Nomos, Baden-Baden.

He preferido mantener intacta la versión original, por lo que el lector notará que hay partes del trabajo de sobra familiares al jurista español, pero no, quizá, al jurista extranjero (no hay que olvidar que la obra colectiva en la que se incardina el presente trabajo está destinada, entre otros, al jurista «europeo»).

También notará el lector la ausencia de citas doctrinales, dado el carácter de «informe» con el que fue presentado, con el fin de hacer más asequible su lectura.

No obstante, incorporo ahora un anexo bibliográfico para facilitar al lector interesado la profundización en el tema aquí abordado con carácter general.

actuar y el instrumento a través del cual debe manifestarse tal actuación.

Ello no implica, sin embargo, libertad absoluta de los Estados miembros en la elección de la autoridad y el instrumento que venga a desarrollar el Derecho comunitario.

En efecto, y por lo que se refiere a las directivas, se viene haciendo hincapié en Luxemburgo en la necesidad de que el instrumento escogido responda plenamente «a las exigencias de claridad y certidumbre de las situaciones jurídicas queridas por la directiva» (S. Comisión v. Bélgica, de 6 de mayo de 1980 —102/79—, fundamento 11).

Por eso, en la S. Comisión v. Alemania, de 23 de mayo de 1985 (29/84), el Tribunal de Justicia, tras señalar que la existencia de principios generales de Derecho Constitucional o Administrativo podía hacer superflua la ejecución de las directivas mediante medidas específicas, matizó inmediatamente que tal afirmación estaba condicionada por el hecho de que «dichos principios garanticen efectivamente la plena aplicación de la directiva por la Administración nacional, y que en el caso de que la directiva se dirija a crear derechos para los particulares, la situación jurídica derivada de esos principios sea suficientemente clara y precisa, y los beneficiarios estén en situación de conocer la plenitud de sus derechos», lo que sería especialmente importante «cuando la directiva en cuestión persigue conceder derechos a los ciudadanos de otros Estados miembros, porque dichos ciudadanos no están normalmente al corriente de tales principios» (fundamento 23).

Certeza y seguridad jurídica, por tanto, a la hora de saber cuál es el Derecho que deba aplicarse.

De ahí que la posibilidad de invocar las directivas ante los Tribunales nacionales para obtener su efectiva aplicación, no sea más que una «garantía mínima» (S. Comisión v. Holanda, de 20 de marzo de 1986 —72/85—, fundamento 20): es necesario que los sujetos estén en condiciones de pedir esa efectiva aplicación, y nada más adecuado para facilitar tales condiciones que una publicidad general del Derecho que desarrolle la directiva, publicidad presente, aunque no de manera exclusiva, en las normas con eficacia *ad extra*.

Así se explica que el Tribunal de Justicia, que en su S. Royer de 8 de abril de 1986 (48/75) ya había señalado que «la libertad de elección dejada a los Estados miembros por el artículo 189 en cuanto a las formas y los medios de desarrollo de las directivas, no

afecta a su obligación de elegir las formas y medios *más apropiados* para asegurar la efectividad de las directivas» (fundamento 75), haya sentado una jurisprudencia según la cual «las simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a voluntad de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no podrían ser consideradas como ejecución válida de la obligación que incumbe a los Estados miembros destinatarios de las directivas en virtud del artículo 189» (entre otras muchas, S. Comisión v. Italia, de 3 de marzo de 1988 —116/86—, fundamento 15).

Dicha publicidad y el carácter vinculante del instrumento se presentan como especialmente necesarios cuando existe una norma interna incompatible con la directiva; en este caso, al tiempo que se desarrolla la norma comunitaria, es preciso poner fin a tal incompatibilidad mediante un instrumento, de carácter vinculante, susceptible de llegar al conocimiento de todos los ciudadanos.

Y lo dicho vale también para los reglamentos y los artículos de los Tratados directamente aplicables, con relación a los cuales el Tribunal de Justicia ha destacado igualmente, aun partiendo de su condición de normas en todo caso aplicables, la necesidad de eliminar toda situación de incertidumbre jurídica que pudiera provocar la normativa interna contradictoria, incertidumbre que «no puede verse más que reforzada por el carácter interno y verbal de las instrucciones puramente administrativas que descartarían la aplicación de la ley nacional» (S. Comisión v. Francia, de 4 de abril de 1974 —167/73—, fundamento 42).

La efectiva aplicación del Derecho comunitario, por tanto, y como señalaba con anterioridad, no es más que una garantía mínima, siendo necesario, además, que los ciudadanos estén en condiciones, a través de una situación exenta de toda ambigüedad, de exigir esa efectiva aplicación.

Y al constituir las disposiciones internas incompatibles con la normativa comunitaria un factor de ambigüedad en torno al Derecho aplicable, que es preciso eliminar, cabe preguntarse sobre el modo con el que proceder a tal eliminación.

Para el Tribunal de Justicia, la incompatibilidad entre la legislación interna y la comunitaria «no puede ser definitivamente eliminada más que mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo *valor jurídico* que aquellas que deban ser modificadas» (S. Comisión v. Italia, de 15 de octubre de 1986 —168/85—, fundamento 13).

Son necesarias, pues, disposiciones del mismo «valor jurídico».

¿Implica ello una obligación de derogar formalmente la norma interna incompatible mediante otra posterior de igual o superior rango jerárquico?

En mi opinión, es ésta una cuestión que pertenece a la autonomía de los Estados miembros: lo único necesario, se insiste, es que se ponga fin a la incertidumbre a través de instrumentos de naturaleza vinculante que lleguen al conocimiento de todos los ciudadanos, siendo a este respecto los más pertinentes los provistos de publicidad adecuada.

Cuál sea el rango del instrumento normativo en cuestión, e incluso la posibilidad de poner fin a la incompatibilidad, y con ello a la incertidumbre jurídica, no necesariamente a través de derogaciones normativas, sino de pronunciamientos judiciales, o incluso de instrucciones o circulares administrativas, siempre que reúnan los requisitos de obligado cumplimiento y publicidad general, es un tema que sigue presidido por el principio de autonomía interna.

Esta parece ser, por lo demás, la posición adoptada por la Comisión, que en el asunto Comisión v. Italia, resuelto por la Sentencia de 24 de marzo de 1988 (104/86), demandó al Estado italiano sobre la base, entre otros motivos, del mantenimiento de un Decreto-ley incompatible con un reglamento comunitario.

El Gobierno italiano alegó en su defensa una circular en la que se indicaba expresamente que la disposición en cuestión no se aplicaba en el ámbito comunitario, añadiendo dos Sentencias del Tribunal Constitucional en las que se afirmaba la inaplicabilidad de las disposiciones nacionales contrarias al Derecho comunitario.

Aunque el Abogado General, al tratar el tema en sus Conclusiones, señaló que sin pretender desconocer el alcance de dichas Sentencias, «los poderes legislativo y ejecutivo tienen la obligación de transformar la legislación nacional de conformidad con el Derecho comunitario», y que no bastaba para ello, según una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, con una circular administrativa, de forma que en nada cambiaba esta conclusión el hecho de que la circular hubiera sido publicada en la «Gaceta Oficial» de la República italiana, lo cierto es que con posterioridad a dichas Conclusiones, la Comisión desistió de esta alegación al entender que la citada circular pondría fin al incumplimiento del Estado miembro al reunir las tres condiciones siguientes: «las disposiciones comunitarias (reglamento 1430/79) son directamente aplicables y preva-

leen sobre las normas nacionales; estas últimas exigen para su aplicación una iniciativa de la Administración, vinculada por la circular, y no pueden, por el contrario, ser aplicadas a iniciativa del juez, del fiscal o de terceros interesados; finalmente, la circular ha recibido una publicidad apta para asegurar el reconocimiento por la Administración de los derechos que los interesados pueden extraer del Derecho comunitario».

II. RESERVA MATERIAL Y FORMAL DE LEY EN DERECHO ESPAÑOL

En el ordenamiento español se habla de *reserva material* de Ley para referirse a las materias que sólo pueden ser reguladas por Ley, porque así lo establece la Constitución. Ello no implica que el reglamento no pueda entrar a regular un tema reservado materialmente a Ley: lo que se excluye es su utilización como norma alternativa a la Ley, no como norma que venga a desarrollarla y completarla.

La *reserva formal* de Ley, por su parte, alude a aquellas materias que, como consecuencia de la voluntad del legislador, no del constituyente, una vez que son reguladas por Ley, en el futuro, en virtud del principio de jerarquía normativa, sólo podrán ser modificadas ulteriormente mediante otra Ley.

Esto es, tratándose de una materia que pudo haber sido regulada por reglamento, por el hecho de haber sido descartada tal posibilidad (se trata de una mera posibilidad, pues en el ordenamiento español no existe la reserva material reglamentaria) en favor de una regulación por Ley, se produce a partir de ese momento una «congelación de rango normativo» o «reserva formal» de Ley sobre dicha materia, quedando excluida para el futuro cualquier modificación —que no, lógicamente, desarrollo o ejecución— mientras no proceda precisamente de otra Ley.

Lo dicho, salvo que opere la denominada «técnica deslegalizadora», en virtud de la cual una Ley, sin entrar en la regulación material de un tema hasta entonces regulado por otra Ley anterior, abre las puertas a que el tema en cuestión pueda en lo sucesivo ser modificado por reglamento. De ahí que se hable de técnica «deslegalizadora», pues lo que hace esa Ley posterior es precisamente «deslegalizar» la materia sobre la que pesaba una reserva formal, «descongelar» su rango normativo y permitir su modificación ulterior mediante reglamento.

III. NORMA ESPAÑOLA EJECUTORA DEL DERECHO COMUNITARIO

1. Reserva de Ley y norma de ejecución

Sentada la anterior distinción, debe señalarse, con carácter general, que la elección de la norma interna encargada de desarrollar y ejecutar el Derecho comunitario, dependerá de que la materia de que se trate esté o no sometida a reserva material o formal de Ley.

Si sobre la materia en cuestión pesa una *reserva material* de Ley, el Estado español, respetando su propio marco constitucional, deberá desarrollar el Derecho comunitario mediante una norma interna con fuerza de Ley.

Cuál sea en concreto esa norma con fuerza de Ley es cuestión que debe también decidirse, en principio, a la luz del propio parámetro constitucional.

En Derecho español, las *Cortes Generales* o *Parlamento* dictan dos tipos de Leyes por excelencia: *Leyes orgánicas* y *Leyes ordinarias*. La diferencia entre ellas radica en un mayor reforzamiento de la voluntad parlamentaria con relación a las Leyes orgánicas, que, conforme establece el artículo 81 de la Constitución, exigen mayoría absoluta en el Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto (a diferencia de las Leyes ordinarias, aprobadas por mayoría simple sin votación final sobre el conjunto del proyecto).

Ambos tipos de Leyes, pese al mayor reforzamiento parlamentario de las orgánicas, no se relacionan, según opinión dominante, por el principio de jerarquía, sino por el de competencia («si bien es cierto que existen materias reservadas a Leyes orgánicas— ha señalado el Tribunal Constitucional—, también lo es que las Leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria»).

Luego habrá que estar a la materia en la que incide el Derecho comunitario para ver si sobre ella existe una reserva material de Ley orgánica. Si es así, la Ley interna que ejecute el Derecho comunitario deberá ser precisamente, en principio, una Ley orgánica; en otro caso, la reserva material de Ley se entiende en favor de Ley

ordinaria, siendo éste el instrumento normativo adecuado para proceder a tal ejecución.

Ello teniendo presente que esa reserva material de Ley ordinaria abre la posibilidad a que, además de por Ley ordinaria votada en las Cortes Generales, la reserva se pueda cumplir también a través de las dos normas del *Gobierno* que tienen reconocida en nuestro ordenamiento fuerza de Ley: los *Decretos Legislativos* (que deberán dictarse cumpliendo los requisitos del artículo 86 de la Constitución, y que suponen una *habilitación ex ante* por el Parlamento —sin que deba confundirse esta técnica, que habilita al Gobierno para dictar una norma con fuerza de Ley, con la deslegalización, que habilita al Gobierno para entrar a regular, mediante una norma con fuerza reglamentaria, una materia sobre la que pesaba reserva formal de Ley—) y los *Decretos-leyes* (sometidos a las exigencias del art. 82 de la Constitución, con control parlamentario *ex post*).

Lo dicho por lo que se refiere a la reserva material de Ley. Si sobre la materia en cuestión pesa una *reserva formal* de Ley, la ejecución del Derecho comunitario implicará también necesidad de una norma con fuerza de Ley en los términos vistos, pero pudiendo entrar en juego, además, la técnica deslegalizadora.

Sentadas estas líneas generales, debe señalarse que la utilización del procedimiento legislativo para desarrollar el Derecho comunitario, incluso en su modalidad de procedimiento de urgencia, presenta el problema, como por lo demás sucede en el resto de los Estados miembros de la Comunidad, de su extraordinaria lentitud, lo que puede llevar a continuos incumplimientos de los plazos que las normas comunitarias suelen fijar para ser desarrolladas en el plano interno.

Partiendo, en consecuencia, de la necesidad de buscar procedimientos más ágiles para cumplir los plazos impuestos por la Comunidad Europea, caben, en nuestro país, diversas soluciones al respecto:

1) Acudir al procedimiento de Leyes de Comisión, esto es, Leyes que son debatidas y aprobadas no por el Pleno de las Cámaras Legislativas, sino por Comisiones parlamentarias en las que aquél delegue tales facultades, posibilidad prevista en el artículo 75 de la Constitución, que, sin embargo, la excluye para las «cuestiones internacionales».

Tal exclusión queda salvada, sin embargo, en relación al Derecho comunitario, si se parte de la consideración, por un lado, de que éste se aparta por sus especiales características, destacadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de lo que tradicionalmente se viene entendiendo por «cuestión internacional», y, por otro lado, de que la expresión misma «cuestión internacional» no tiene por qué entenderse en sentido que abarque todo el escalonamiento desde la celebración de un Tratado hasta su concreta aplicación en Derecho interno.

Tal consideración, por lo demás, vendría impuesta desde la perspectiva del Derecho comunitario, que obliga a interpretar las normas internas, tanto materiales como procedimentales, incluidas las constitucionales, del modo que mejor sirvan a su más correcta ejecución. Y partiendo de la necesidad de agilizar los procedimientos internos de desarrollo del ordenamiento comunitario para no incumplir los plazos fijados, nada obsta a que la exclusión de la delegación en las Comisiones parlamentarias quede circunscrita a las «cuestiones internacionales» en el sentido expuesto, pudiendo, por el contrario, operar en los sectores conectados con el Derecho comunitario a nivel de desarrollo normativo (aunque si la materia a desarrollar está sometida a reserva de *Ley orgánica*, deberá actuar en todo caso el Pleno, al estar prohibida la delegación para este tipo de Leyes por el mencionado art. 75 de nuestro texto constitucional).

2) La segunda vía para acelerar el procedimiento de ejecución del Derecho comunitario, siendo respetuoso al mismo tiempo con el marco constitucional interno, consistiría en delegar en el Gobierno la facultad de proceder a tal desarrollo a través de Decretos-Legislativos (naturalmente, se insiste, allí donde la habilitación, por existir reserva de Ley, sea necesaria), teniendo presente que no cabría delegación en materia reservada a Ley orgánica, por imperativo del artículo 82 de la Constitución.

3) Una tercera vía podría ser, con relación a aquellas materias reservadas formal pero no materialmente a Ley, la habilitación en favor del poder ejecutivo a través de la técnica deslegalizadora.

Como puede observarse, tanto el procedimiento de delegación legislativa como el de deslegalización, presentaría en ambos casos el inconveniente de ser necesaria una Ley votada en Cortes Generales para proceder a la habilitación en favor del Gobierno (con el

agravante de que, tratándose de una delegación legislativa en su modalidad de ley de bases —texto articulado, queda excluido el procedimiento de votación y aprobación por Comisiones parlamentarias, según establece el art. 75 de la Constitución).

Siendo, por tanto, necesaria la intervención parlamentaria, nos encontraríamos de nuevo con la lentitud que suele presentar el procedimiento legislativo, con el riesgo de incumplir los plazos fijados por el Derecho comunitario.

Sin embargo, tal riesgo quedaría reducido al centrarse la discusión exclusivamente en si sería conveniente o no la habilitación en favor del Gobierno, pues de optar por una respuesta afirmativa, ni la Ley de deslegalización (por su propia naturaleza) ni la Ley de delegación (al poder remitir las bases a las que tendría que sujetarse el ejecutivo en el ejercicio de la delegación al contenido de las propias normas comunitarias) tendrían un contenido propiamente material sobre el cual discutir en las Cámaras.

4) Finalmente, y siguiendo con las materias reservadas a Ley (pues si no existiera tal reserva, se reitera, el Gobierno estaría facultado para entrar directamente a regular la materia a través de normas reglamentarias), la última vía posible para proceder al desarrollo del Derecho comunitario podría ser el Decreto-ley, lo cual implicaría, por un lado, proximidad de la finalización del plazo fijado para cumplir la «extraordinaria y urgente necesidad» exigida por el artículo 86 de la Constitución, y, por otro lado, respeto de los límites materiales que a la utilización de tal instrumento normativo impone el recién citado precepto.

Este es el panorama general que presenta la ejecución normativa del Derecho comunitario en el Derecho español.

2. *En concreto, la ejecución de los reglamentos y las directivas comunitarias.*
Posibilidad de que la reserva de Ley quede cubierta por la norma comunitaria

Vamos a analizar ahora las matizaciones que, en concreto, pueden introducirse según que la norma comunitaria a desarrollar sea un reglamento o una directiva.

Tratándose de un *reglamento*, es sabido que su consideración

como norma completa destinada a ser directamente aplicada en los Estados miembros sin necesidad de ningún tipo de complemento normativo —entendiendo esta ausencia de necesidad incluso en sentido obligatorio de abstención de cualquier medida de recepción— ha sufrido con el paso del tiempo unas matizaciones que, sin desvirtuar su validez general, sí que conviene, sin embargo, tener presentes.

Por un lado —dejando aparte el tema de los reglamentos a desarrollar por las propias instituciones comunitarias—, el Tribunal de Justicia ha destacado que, en ocasiones, los Estados miembros tienen la obligación de proceder a su desarrollo normativo interno, obligación que puede ser expresa o incluso implícita sobre la base del artículo 5 del Tratado CEE.

Por otro lado, y aunque no se trate, estrictamente hablando, de un desarrollo normativo, el Tribunal de Justicia, como veíamos al inicio del presente trabajo, ha declarado la obligación de los Estados miembros de depurar el ordenamiento interno incompatible con el Derecho comunitario, depuración que, como mínimo, debe traducirse en la aclaración, dotada de la debida publicidad y fuerza vinculante, de que las normas internas que contradigan el ordenamiento europeo no son de aplicación en los sectores con él conectados.

Ello teniendo en cuenta que esta obligación de depuración deriva del principio de seguridad jurídica, pues el reglamento desplaza, por el mero hecho de su publicación en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», cualquier norma interna con él incompatible. No obstante, para *facilitar* esa aplicación del reglamento comunitario tanto a las autoridades administrativas como a los jueces y a los mismos particulares, conviene eliminar toda norma interna contradictoria o, al menos, expresar formalmente que no resulta de aplicación en el ámbito conectado con el Derecho comunitario (se insiste, a los solos efectos de potenciar la seguridad jurídica, pues la normativa interna ya resultó desplazada por el reglamento a partir del momento en que éste fue publicado en el «Diario Oficial»).

Por lo que se refiere a esta *labor de depuración*, como ya se ha señalado, nada parece impedir que ésta tenga lugar mediante instrucciones o circulares administrativas, siempre y cuando se rodee a las mismas de fuerza vinculante y de publicidad adecuada (lo que no implicará derogación de la norma interna —que sólo puede tener

lugar, en principio, mediante otra norma interna posterior dotada de igual rango—, sino tan sólo aclaración de que dicha norma no será de aplicación mientras esté vigente el reglamento comunitario y en los sectores por él abarcados).

Naturalmente, ello no excluye la posibilidad de depurar a través de manifestaciones límites, concretadas en derogaciones expresas por normas posteriores de igual o superior rango jerárquico (posibilidad que puede convertirse en obligación cuando la norma interna contradictoria con el reglamento no permita aplicación alguna al caer su ámbito de regulación por completo en el ordenamiento comunitario).

En cuanto a la hipotética *labor de desarrollo normativo*, en el sentido genuino del término, serían aplicables, en principio, las reglas constitucionales internas sobre la reserva de Ley a las que nos hemos referido, al conservar el Estado miembro, al igual que sucede con las directivas, libertad de formas y medios para ello.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el margen de desarrollo, cuando éste sea necesario, que suelen dejar los reglamentos es reducido, un sector de la doctrina española considera que si la materia sobre la que viene a incidir el reglamento está sometida a reserva de Ley, tal reserva podría entenderse directamente cubierta por la norma comunitaria.

Nada impide, a mi parecer, la aplicación de tal doctrina cuando estemos ante un tema reservado materialmente a Ley que todavía no haya sido objeto de regulación a nivel interno (supuesto éste difícil de encontrar en la práctica), puesto que la elección que se pretende reservar al legislador había sido ya objeto de «actualización» por las instituciones comunitarias —permitida por el art. 93 de la Constitución—, desapareciendo tal facultad de elección a nivel interno, convertida en obligación de ejecución normativa (siempre y cuando el reglamento comunitario cubra materialmente la reserva de Ley, que será el supuesto normal, dado su contenido habitualmente exhaustivo).

Sin embargo, si la materia a desarrollar a nivel interno contaba ya con una regulación previa que debe modificarse ahora a la luz de la normativa comunitaria, y dicha regulación adoptó la forma de Ley, el reglamento comunitario, para abrir las puertas a su desarrollo por un reglamento interno, tendrá que cubrir íntegramente la reserva formal, lo que implica que no bastará con centrar la atención en el contenido más o menos detallado de la norma comu-

nitaria, sino que habrá que analizar paralelamente hasta dónde llegó la Ley interna, de modo que si el complemento normativo que aquél reclama estaba de antemano abarcado por ésta, la adaptación al ordenamiento europeo deberá tener lugar también mediante norma de rango legal y no reglamentario en los términos vistos.

Por lo que se refiere a las *directivas* —y omitiendo el tema trascendental de su aplicación judicial frente a desarrollos incorrectos o ausencia de desarrollos, pues de lo que aquí se trata es de analizar los procedimientos mismos de ejecución, y no los remedios frente a posibles defectos de dicha labor—, hay que comenzar señalando que también han sufrido con el paso del tiempo, al igual que los reglamentos, matizaciones en torno al contenido que en principio parecía reservarles el artículo 189 del Tratado CEE.

Estas matizaciones, por así decirlo, han operado en sentido inverso a como lo han hecho respecto de los reglamentos; en efecto, frente a la amplitud de una norma como la directiva, que se supone debía limitarse a fijar el resultado u objetivo a alcanzar, dejando a los Estados miembros libertad de elección en cuanto a medios y formas de hacerlo efectivo, no son infrecuentes en la actualidad, sin que interese ahora analizar los motivos de tal evolución, las directivas denominadas «detalladas», que por su concreción prácticamente anulan la libertad de actuación que el artículo 189 parecía reservar a los Estados miembros.

Pues bien, lo dicho con relación a los reglamentos vale también con relación a las directivas con las variantes que exponemos a continuación:

Las directivas, incluso las más detalladas, imponen en todo caso desarrollo interno. Ello implica que en materias que hasta entonces no habían sido objeto de regulación, no debe el legislador o, en su caso, el ejecutivo, limitarse a desarrollar aquellas que por su contenido amplio lo permitan, sino que la obligación de ejecutar normativamente el Derecho comunitario se extiende también, de existir, al articulado detallado, de modo que no sería posible, al contrario de lo que sucede con los reglamentos, remitir su aplicación a la propia norma comunitaria, sino que es preciso, llegado el caso, proceder a su transposición literal en una norma interna (supuesto éste que no sería una manifestación, propiamente hablando, de un desarrollo normativo, sino de una mera transposición en Derecho interno, transposición que, se insiste, es obligatoria en el caso de las directivas, y ello con independencia de que, en su ausencia, sean

en todo caso de obligado cumplimiento y, por tanto, de obligada aplicación, por jueces y Tribunales internos).

Si sobre la materia sobre la que incide la directiva existe reserva material de ley, nada impide, a mi parecer, la aplicación de lo dicho con relación a los reglamentos comunitarios: en la medida en que la directiva sea exhaustiva, ocupando el lugar antes reservado al legislador nacional, podrá procederse a su transposición, completada en su caso con el desarrollo necesario (que no caería bajo la reserva legal), vía reglamentaria interna.

El hecho de que toda la regulación sobre la materia afectada aparezca recogida en un reglamento interno (de forma que éste incorporaría el propio contenido de la directiva en su versión «desarrollada»), no vulneraría la reserva material de ley, pues lo que se pretende con tal reserva, ya se ha señalado, es centrar exclusivamente en el legislador la elección de cómo regular una determinada materia; y si la elección, en lo que concierne a la parte temática reservada, ha sido ya efectuada por las instituciones comunitarias, nada impide que sea el propio ejecutivo interno el que haga de eco de la misma, porque en nada podrá alterarla, del mismo modo que tampoco podrá hacerlo el legislador si es él quien opta por desarrollar la norma comunitaria.

Sucede, sin embargo, que la exhaustividad normativa de la que suele derivar la suficiente cobertura legal, presente normalmente en el reglamento comunitario, no constituye, sin embargo, la regla general en el caso de las directivas o, al menos, de las directivas que, dejando de lado cuestiones técnicas, entran en la armonización a gran escala de sectores sobre los que habitualmente recaerá la reserva material en el plano interno.

De ahí que fuera de las regulaciones minuciosas de aspectos muy técnicos, normalmente se tendrá que recurrir a su desarrollo mediante normas con fuerza de Ley.

Si la materia sobre la que incida la directiva estaba ya regulada y sometida, en virtud de tal regulación, a reserva formal de ley, el contenido de la norma comunitaria deberá cubrir íntegramente dicha reserva formal para poder ser reproducida o desarrollada internamente por reglamento; bien entendido, y esto vale también para la ejecución del reglamento comunitario, que si la norma escogida a nivel interno no tiene rango legal, en ningún caso podrá traer como consecuencia la derogación de la ley anterior, sino tan

sólo su desplazamiento en los sectores abarcados por el ordenamiento comunitario y mientras éste esté vigente.

De lo dicho hasta ahora no deben extraerse, sin embargo, conclusiones equívocas: que las normas comunitarias puedan satisfacer las reservas legales que en el ordenamiento español pesen sobre una determinada materia no implica, sobre todo tratándose de directivas, que sea aconsejable recurrir como regla general a su desarrollo directo mediante reglamentos internos, sino tan sólo que ello es posible.

Fuera de las regulaciones claramente técnicas, debe el legislador interno intentar participar activamente en la ejecución del Derecho comunitario regulador de materias sometidas a reserva de ley, bien por la vía de la legislación directa, bien por la vía de las habilitaciones al ejecutivo, sometiendo su ejercicio a un serio y eficiente control parlamentario.

Sólo así podrá evitarse con carácter preventivo anulaciones de reglamentos internos ejecutores del Derecho europeo basadas en que el ejecutivo interpretó demasiado generosamente el contenido de la norma comunitaria en cuanto a la satisfacción de la reserva legal interna, anulaciones que, no debe olvidarse, implicarán en principio incumplimiento del Estado español en el período que medie hasta la corrección de la situación.

3. *La ejecución normativa del Derecho comunitario y su puesta en práctica por el Estado español*

Conviene ahora hacer referencia a las dos leyes estatales que por el momento han abordado con carácter general el tema de la ejecución del Derecho comunitario en el ordenamiento español.

Se trata de la Ley 47/85, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho comunitario, y de la Ley 18/88, de 1 de julio, por la que se modifica la composición y funciones de la Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado para las Comunidades Europeas, que había sido creada por la Ley 47/85.

Por lo que sefiere a la primera de ellas (dictada, como recuerda su preámbulo, por las especiales necesidades derivadas de una incorporación global del acervo comunitario), se trató de una ley de delegación *sui generis* fundamentalmente por dos motivos:

— Por un lado, porque habilitó al Gobierno para dictar Decretos Legislativos que constituían una mezcla de articulación-refundición, pues la finalidad de la delegación era adecuar el ordenamiento español entonces vigente al ordenamiento europeo y, al mismo tiempo, desarrollar las materias objeto de las normas comunitarias que no se hallaban en ese momento reguladas a nivel interno (obviamente, la delegación se ceñía a los sectores cubiertos por reserva de Ley).

— Por otro lado, porque junto al contenido típico de una ley de bases, con delimitación de las bases mismas a las que quedaba sujeto el Gobierno en el uso de la delegación (y que no eran otras, por remisión, que el contenido de las propias normas comunitarias), fijación del plazo para su ejercicio (seis meses) y establecimiento de fórmulas específicas de control (en el fondo no tan específicas como en principio pudiera parecer, pues el dictamen preceptivo del Consejo de Estado establecido por el art. 4 ya venía exigido por la propia Ley Orgánica del Consejo de Estado —arts. 21.1 y 22.2—, mientras que el control parlamentario venía exigido por los arts. 152-153 del Reglamento del Congreso de los Diputados, si bien aquí sí que podría hablarse de especificidad, por cuanto se crea un órgano parlamentario concreto para desarrollar tal labor de control, a saber, la ya citada Comisión Mixta para las Comunidades Europeas —art. 5—), la Ley 47/85 presentaba vocación de permanencia por lo que a la Comisión Parlamentaria Mixta se refiere, al incorporar entre sus funciones no sólo el conocimiento, en general, de los Decretos Legislativos emitidos en aplicación del Derecho derivado comunitario, sino también de «los proyectos normativos de las Comunidades Europeas que puedan afectar a materias sometidas a reserva de Ley en España», «las actividades de las Instituciones de las Comunidades Europeas respecto a la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España a las mismas», y «las líneas inspiradoras de la política del Gobierno en el seno de las Comunidades Europeas».

Prueba de esta vocación de permanencia de la Ley 47/85 en lo referente a la Comisión Mixta, en cuanto órgano parlamentario de control del Gobierno tanto en su faceta de «ejecutor» del Derecho comunitario como de «partícipe» en la producción de la propia normativa europea (vocación de permanencia corroborada, por lo demás, por el apartado 4 del art. 5, según el cual «la Comisión Mixta

elevará a ambas Cámaras —Congreso y Senado— al comienzo de cada período de sesiones un informe sobre las actuaciones realizadas en el período inmediato anterior»), ha sido la Ley 18/88, modificadora de su artículo 5, regulador de la composición y funciones de la citada Comisión, que, en lo que a éstas se refiere, ha añadido como nuevas:

- posibilidad de «elaborar informes sobre las propuestas de Reglamentos, Directivas o Decisiones que la Comisión de las Comunidades Europeas presente al Consejo de Ministros»;
- establecimiento de «relaciones de cooperación con los órganos del Parlamento Europeo», así como posibilidad de «celebrar reuniones conjuntas con los Diputados españoles en el Parlamento Europeo»;
- mantenimiento de una «relación de recíproca información y colaboración con las Comisiones existentes en otros Parlamentos nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas que tengan competencias similares a la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado»;
- y, finalmente, posibilidad de «someter por el procedimiento reglamentario a las Mesas de ambas Cámaras, informes o dictámenes que considere de especial interés en las materias que sean competencia de la Comisión Mixta».

Vamos a concluir refiriéndonos brevemente al alcance del control realizado por la Comisión Mixta sobre los Decretos Legislativos dictados por el Gobierno en ejecución de delegaciones conectadas con el Derecho comunitario.

La Ley 18/88 (que reproduce en este aspecto la Ley 47/85) se limita a señalar que «para el cumplimiento de sus fines, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas conocerá, tras su publicación, a los efectos del artículo 82.6 de la Constitución española, de los Decretos Legislativos emitidos en aplicación del Derecho derivado comunitario» (el art. 82.6 de la Constitución, a su vez, establece que «sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control»).

Nada dice, por tanto, en relación con el alcance que pueda tener un pronunciamiento al respecto por parte de la Comisión Mixta.

Ante tal silencio, parece que la única eficacia que podría derivar

de una hipotética disconformidad de la Comisión con relación al ejercicio por el Gobierno de la delegación, sería incitar a las Cortes Generales para que promuevan en su caso una proposición de Ley con el fin de imponer la voluntad parlamentaria en aquellos aspectos que discrepen de la voluntad gubernamental manifestada en el Decreto Legislativo (en ese sentido se manifestó el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 50.261, de 25 de febrero de 1988).

Ahora bien, ello, por un lado, sin perjuicio de que ulteriores delegaciones en el ámbito del Derecho comunitario puedan establecer fórmulas de control con diverso alcance (tanto en lo referente al propio órgano de control como a la eficacia jurídica del pronunciamiento que éste emita al respecto, pues no hay que olvidar que, según el artículo 153.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados, «los efectos jurídicos del control —parlamentario sobre los Decretos Legislativos— serán los previstos en la ley de delegación»).

Y, por otro lado, sin perjuicio también, como establece el artículo 82.6 de la Constitución, «de la competencia propia de los Tribunales —competencia exclusivamente jurídica, a diferencia del control parlamentario, que comprenderá, además, la vertiente política—, lo que implica, como veremos más adelante, posibilidad de los Tribunales ordinarios de *inaplicar* cualquier precepto del Decreto-Legislativo que suponga un exceso en el uso de la delegación (doctrina del *ultra vires*), además de la competencia de los Tribunales contencioso-administrativos para depurar el ordenamiento mediante la *anulación* de tales preceptos (vía directa o indirecta) de llegar a apreciarse la citada ilegalidad, competencia ésta compartida por el Tribunal Constitucional, por cuanto el *ultra vires* constituye al mismo tiempo un vicio de inconstitucionalidad formal (aparte de su monopolio para enjuiciar la inconstitucionalidad material del Decreto Legislativo).

IV. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

1. *Distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

Los artículos 148 y 149 de la Constitución española recogen dos listas de competencias referidas, respectivamente, a las Comunidades Autónomas y al Estado.

Aunque de una lectura superficial de ambos preceptos pudiera parecer que la distribución queda realizada con esta doble lista, lo cierto es que:

- existen competencias no comprendidas ni en el 148 ni en el 149;
- el 148 establece una mera *posibilidad* que ha de ser concretada por cada Estatuto de Autonomía («las Comunidades Autónomas *podrán* asumir competencias en las siguientes materias...»), mientras que el 149 establece una enumeración *imperativa* de competencias estatales («el Estado *tiene* competencia exclusiva sobre las siguientes materias...»).

A ello habría que añadir las diferentes vías de acceso a la autonomía, determinantes de diversidad de competencias que pueden asumir, al menos durante la fase inicial del proceso autonómico, las Comunidades Autónomas, según la vía escogida.

El sistema, en términos muy básicos, sería el siguiente: las Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución (incluida la variante de la Disposición Transitoria Segunda) pudieron desde un primer momento incorporar a sus respectivos Estatutos las competencias incluidas en el artículo 148 más las no incluidas en el artículo 149.

Una cuestión a resaltar: hemos hablado de posibilidades, esto es, las competencias del artículo 148 más las no recogidas en el artículo 149 podían ser incorporadas como propia por las Comunidades Autónomas. Las competencias efectivamente asumidas serían las que se incluyeron en cada Estatuto de Autonomía, que forma un «bloque de constitucionalidad» junto con la Constitución (aunque siempre subordinado el Estatuto a la Constitución, como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional), y que no hace sino concretar el marco competencial establecido por el texto constitucional.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, sólo pudieron incorporar desde un primer momento las competencias enumeradas en el artículo 148; transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto, mediante la correspondiente reforma estatutaria, podrían tener acceso, además, a las no incluidas en el artículo 149.

El esquema sería el mismo para ambos tipos de Comunidades,

variando únicamente el momento en el que pueden alcanzar el techo competencial permitido por la Constitución.

De ahí que se hable de un sistema de distribución competencial que, a partir de las listas de los artículos 148 y 149, resulta completado por la «doble cláusula residual»: la primera juega en favor de las Comunidades Autónomas, que pueden incluir como propias en sus respectivos Estatutos aquellas competencias no reservadas expresamente al Estado por el artículo 149 —en el mismo momento de aprobación del Estatuto, si se siguió la vía del art. 151; transcurridos cinco años desde entonces, y mediante la correspondiente reforma estatutaria, si se siguió la vía del art. 143—; la segunda, que actuaría, además, como cláusula definitiva o de cierre, en favor del Estado, que ve añadidas a las competencias enumeradas en el artículo 149 todas aquellas otras que, pudiendo haber sido asumidas por las Comunidades Autónomas, no lo fueron al no incorporarse en sus Estatutos.

Para finalizar este brevísimo panorama general de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ordenamiento español, se debe matizar que el concepto de «competencia» engloba un doble aspecto: material y funcional. Esto es, no basta con saber si una materia es de competencia estatal o autonómica, sino que, además, debe determinarse, a la luz del texto constitucional, cuál es la función pública (normativa, ejecutiva o mixta) en que pueden concretarse las actuaciones estatal y autonómica sobre la materia en cuestión.

2. *Las Comunidades Autónomas y la ejecución del Derecho comunitario europeo*

Uno de los primeros problemas que se plantearon en Derecho español tras el ingreso en la CEE fue el de si la competencia de ejecución (en sentido amplio) del Derecho comunitario constituía un título competencial específico que tenía que haber sido incorporado como tal expresamente por los Estatutos de Autonomía, o si, por el contrario, se trataba de una competencia implícita, unida a las funciones específicas que sobre las distintas materias, sobre las que ahora venía a incidir el Derecho comunitario, habían asumido las Comunidades Autónomas (esto es, asumida por un Estatuto una función normativa o puramente ejecutiva sobre una deter-

minada materia, y dictada una norma comunitaria europea reguladora de dicha materia, la Comunidad Autónoma en cuestión seguiría ejercitando sobre la misma la función que le correspondía, pero ahora bajo el parámetro o marco impuesto por la norma europea).

La primera opción tenía su fundamento en las distintas versiones que sobre ejecución de normas internacionales presentaban los Estatutos autonómicos. Así, frente a Estatutos que habían incorporado como competencia propia la ejecución general (tanto normativa como puramente ejecutiva o administrativa) de los tratados o convenios internacionales (a estos efectos, el Derecho comunitario europeo) en lo que afectarían a las materias atribuidas a la competencia autonómica por el propio Estatuto, otros asumieron la competencia de ejecución pero restringidamente, esto es, a partir de la legislación y reglamentación dictadas por el Estado (lo que excluiría la ejecución en su vertiente normativa); finalmente, estarían los Estatutos que nada señalaban al respecto, lo que implicaría exclusión de cualquier intervención autonómica con relación al Derecho comunitario (siempre desde la perspectiva según la cual la competencia de ejecución del ordenamiento europeo fuera título específico que tendría que haber sido incorporado expresamente por el Estatuto para habilitar a la Comunidad Autónoma a intervenir al respecto).

La cuestión fue resuelta, sin embargo, en favor de la segunda opción por el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 252/88, de 20 de diciembre, ante las alegaciones de la Generalidad de Cataluña, en defensa de su titularidad sobre la competencia controvertida (relacionada con la autorización de las industrias e instalaciones que pretenden participar en el Convenio con Estados miembros de la CEE), basadas, entre otros argumentos, en el artículo 27.3 del Estatuto catalán (según el cual «la Generalidad de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto»), señaló que «las normas estatutarias que, como la recogida en el artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevén que la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados internacionales en lo que afectan a materias atribuidas a su competencia, *no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Generalidad*».

Ello implica, por tanto, asunción de la teoría de las competencias implícitas en el ámbito del Derecho comunitario, de modo que una vez atribuida a una Comunidad Autónoma determinada función sobre determinada materia, corresponde a la Comunidad en cuestión, en principio, seguir ejercitando dicha función, pero a la luz de los parámetros impuestos por las normas europeas en el caso de que éstas incidan en dicha materia.

Ahora bien, sentado este principio general de articulación competencial, el Tribunal Constitucional matizó a continuación que había que tener en todo caso presentes, como posibles modulaciones de dicho principio general, tanto la función de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario atribuida a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación por el artículo 93 de la Constitución, como la conexión con el exterior, que determina la actuación estatal en diversas materias en las que, ausente tal conexión, la competencia es de naturaleza autonómica. Pero sobre ello volveremos más adelante.

Así las cosas, pueden distinguirse, *básicamente*, dos situaciones en lo que atañe al desarrollo normativo del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas:

1) Materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas ostentan competencia plena, en su doble vertiente normativa y ejecutiva.

Sucede que este supuesto se presenta como claramente excepcional, dado que el Estado cuenta con títulos competenciales de contenido amplio que dejan las puertas abiertas a una posible participación normativa y ejecutiva sobre esas materias que en principio, específica y aisladamente consideradas, pertenecerían de modo pleno y exclusivo a las Comunidades Autónomas (teniendo en cuenta, además, que esos títulos competenciales amplios en favor del Estado inciden sobre materias en las que precisamente existe una mayor actividad de las Comunidades Europeas, como, ejemplo, el recogido en el art. 149.1.13, conforme al cual el Estado tiene competencia sobre «las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica»).

Tampoco habría que olvidar a este respecto la competencia estatal en las «relaciones internacionales» (art. 149.1.3; lo que no impide, como hemos visto, que la regla general sea la ejecución autonómica cuando afecten a materias concretas sobre las que las Co-

munidades Autónomas hayan asumido competencias), que, unida al papel de garantes de las Cortes Generales y del Gobierno de la Nación de la ejecución del Derecho comunitario (art. 93; lo que, sin implicar tampoco en sí mismo un título ejecutivo estatal con carácter directo y general, sí puede, sin embargo, apoyar en supuestos concretos la intervención estatal sobre una materia de competencia autonómica), se presentan como posibles vías a través de las cuales se puede también producir la concurrencia estatal en el desarrollo normativo o puramente ejecutivo del Derecho comunitario en sectores en principio reservados de modo pleno y exclusivo a las Comunidades Autónomas.

Sentadas estas matizaciones, la ejecución normativa del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas estará sometida a las reglas generales de reserva de ley que expusimos con anterioridad, debiendo operar, cuando la reserva no resulte cubierta por la propia normativa europea, a través de la correspondiente ley autonómica (bien en su vertiente ordinaria, bien en su vertiente de habilitación al ejecutivo por la vía de la delegación o, cuando ello sea posible, de la deslegalización, teniendo en cuenta, por otro lado, que la utilización del Decreto-ley en el ámbito autonómico es cuestión muy debatida y aún no resuelta en el ordenamiento español, al no haber sido recogida expresamente en ningún Estatuto de Autonomía).

2) Materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas ostentarían competencias de desarrollo normativo de la legislación «básica del Estado», además de la competencia puramente ejecutiva o aplicativa.

En estos supuestos y con las matizaciones que acabamos de señalar, habrá que estar al contenido de la norma europea para ver si cubre o no el concepto «básico» a nivel interno.

En caso negativo, el Estado tendría competencia para ampliar el concepto de lo «básico» en una norma estatal; en caso afirmativo, que será lo normal —dado el carácter exhaustivo del reglamento y la naturaleza, en su expresión más genuina, de la directiva, que fija las «bases» o «directrices» a seguir para alcanzar un determinado objetivo—, la intervención de las instituciones comunitarias habrá supuesto, en principio, una sustitución del Estado en el papel que antes de la misma le correspondía, por lo que las Comunidades Autónomas podrán proceder al desarrollo directo de la norma

europea. Ello teniendo en cuenta, como veremos a continuación, que esa sustitución del Estado en favor de las instituciones europeas no implica en modo alguno inactividad de aquél con relación al desarrollo del Derecho comunitario, porque: 1) el Estado deberá desarrollar las normas europeas para su efectiva aplicación en las Comunidades Autónomas que no hayan asumido en sus Estatutos competencia normativa de desarrollo sobre la materia; 2) ese Derecho estatal podrá actuar, con relación a las Comunidades Autónomas con competencia normativa de desarrollo, como Derecho no directamente aplicable, pero sí supletorio, del Derecho autonómico dictado en desarrollo de las normas europeas (art. 149.3 *in fine* de la Constitución).

Para concluir el presente apartado, señalar que las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña procedieron en su momento a la adaptación global de sus respectivos ordenamientos al Derecho comunitario europeo utilizando la vía de la delegación legislativa (de modo análogo a como había procedido el Estado a través de la Ley 47/85), concretamente mediante sendas Leyes 2/86, de 19 de febrero, y 4/86, de 10 de marzo.

3. *El Estado, como garante del cumplimiento del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas*

Admitida, como regla general, la no alteración del orden competencial interno entre Estado y Comunidades Autónomas con relación al Derecho comunitario, surge el problema del control por parte del Estado del cumplimiento por las Comunidades Autónomas de su obligación de desarrollar, y de hacerlo correctamente, el Derecho europeo.

Ante todo, debe señalarse que fuera de los sectores conectados con el ordenamiento comunitario, el Estado cuenta con una serie de mecanismos previstos en la Constitución tendentes a garantizar el correcto ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias, entre los cuales cabe destacar:

— Artículo 150.3:

«el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones nor-

mativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general».

— Artículo 153:

«el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) *por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley* —también cabe la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones reglamentarias autonómicas: art. 161.2—;

b) *por el Gobierno, previo Dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150;*

c) *por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias* —control éste compatible, como veíamos más arriba, con el ejercitado por el Tribunal Constitucional cuando el problema no es de legalidad, sino de constitucionalidad—;

d) *por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario*».

— Artículo 155:

«1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas precisas para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.»

Junto a estas vías de control (que, se reitera, son las básicas pero no las únicas; así, por ejemplo, están las fórmulas de control sobre el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias transferidas o delegadas —art. 150.2—, o de las atribuidas en virtud de una ley marco —art. 150.1—, que deberán ser fijadas por las propias leyes estatales), destaca la vía del conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional (art. 161.1.c), si bien aquí no se estaría discutiendo sobre el correcto ejercicio de una competencia, sino sobre la titularidad de la competencia misma.

Con relación al Derecho comunitario europeo deben hacerse, en primer lugar, dos matizaciones:

1) El fundamento del control estatal sobre la actividad autonómica resulta reforzado en el ámbito europeo porque, como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, son los Estados miembros en cuanto tales Estados los únicos responsables de los incumplimientos del Derecho europeo, ya provengan éstos del propio Estado, ya de los entes territoriales dotados de autonomía que lo integran.

2) Ese reforzamiento «espiritual» para la utilización en el ámbito europeo de los mecanismos previstos para corregir las disfunciones del sistema en sectores puramente internos, ha sido además acompañado, constitucionalmente, de la posibilidad de prever fórmulas adicionales de control estatal sobre la actividad autonómica específicamente relacionada con la ejecución del Derecho europeo (art. 93: «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. *Corresponde a las Cortes Generales y al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supra-nacionales titulares de la cesión*»).

Por lo que se refiere a la posibilidad recién citada de nuevas vías de control a través de las cuales poder actualizar la función de garantía que el artículo 93 impone al Estado en cuanto tal, indicar que no ha sido por el momento objeto de concreción alguna.

En cuanto a los mecanismos ya existentes, debe señalarse que la función de garante que corresponde al Estado no se limita a la corrección de efectivos incumplimientos, sino que puede y de hecho

debe tener también una vertiente preventiva, pues de lo que se trata es precisamente de impedir que se incurra en un incumplimiento.

Partiendo de tal premisa, podemos distinguir entre el control de tipo preventivo y el control de tipo corrector una vez que el incumplimiento haya sido declarado por el Tribunal de Justicia.

Por lo que se refiere al *control preventivo*, éste puede, a su vez, presentar una doble modalidad: control ante la ausencia de desarrollo del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas, y control ante desarrollos incorrectos o defectuosos.

La *ausencia de desarrollo* presenta la ventaja de ser una vía de incumplimiento manifiesta que en principio no debe plantear ningún problema en cuanto a la «legitimidad» estatal para corregir la situación con carácter preventivo.

Entre los diversos mecanismos correctores, el más apropiado, a mi parecer, resulta ser uno que precisamente no se presenta a nivel interno, en términos estrictos, como medida de control sobre la actividad autonómica: la utilización del Derecho estatal como Derecho supletorio (art. 149.3 *in fine* de la Constitución).

Ello por varias razones: 1) porque de lo que se trata, ante todo, es de evitar incurrir en incumplimiento, lo que se logra directamente al aplicarse el Derecho estatal finalizado el plazo de ejecución mientras la Comunidad Autónoma no desarrolle, en ejercicio de su obligación, el Derecho comunitario; 2) no se trata, propiamente hablando, de un mecanismo «corrector» en el sentido de que el Estado «reaccione» contra un comportamiento autonómico, sino simplemente de un medio para no incurrir en incumplimiento ante la Comunidad Europea, evitándose en principio la tensión política que suelen generar los procedimientos formales entre entes territoriales internos tendentes a hacer constatar incumplimientos ajenos; 3) el Estado, como regla general, tendrá que desarrollar normativamente el Derecho comunitario porque no todas las Comunidades Autónomas han asumido idéntico techo competencial. Ello implica que normalmente no se tratará de dictar normas para remediar caso por caso incumplimientos autonómicos, sino simplemente de utilizar una normativa estatal aplicable directamente en unas Comunidades Autónomas (las carentes de competencia normativa sobre la materia en cuestión) como Derecho supletorio en otras (las que teniendo competencia normativa, no la ejercitaron) mientras éstas no dicten sus propias normas de desarrollo.

Por lo que se refiere a los supuestos *incumplimientos incorrec-*

tos o defectuosos, presentan mayores dificultades al ser necesarias interpretaciones jurídicas en cuanto al fondo, que, por lo pronto, no cuentan con el respaldo previo del Tribunal de Justicia (pues precisamente lo que se pretende en principio es evitar que éste se pronuncie al respecto).

Dejando siempre como último remedio el mecanismo coactivo del artículo 155, en primer lugar, porque está pensado más para resolver incumplimientos ejecutivos *stricto sensu* que normativos, y, en segundo lugar, porque implica interpretación unilateral por el Gobierno de la Nación del incumplimiento (que aunque habilitado para ello, y apoyado en su caso por la voluntad del Senado, siempre será mal visto por la Comunidad Autónoma, dado su carácter unilateral), el mecanismo menos traumático y más objetivo es sin duda alguna el judicial, esto es, la impugnación por parte del Estado de la norma autonómica que considere contraria al Derecho comunitario ante los Tribunales.

Ahora bien, conviene hacer al respecto las siguientes precisiones:

- No hay que olvidar que estamos ante una impugnación directa de disposiciones generales cuyo objeto sería un juicio abstracto de compatibilidad entre la norma autonómica y la comunitaria.
- La contradicción entre Derecho comunitario y el Derecho interno se presenta en principio como un problema no de constitucionalidad, sino de legalidad ordinaria.
- De ahí que los órganos competentes en principio para enjuiciar tal contradicción sean los Tribunales ordinarios, y no el Tribunal Constitucional (salvo que la norma interna adolezca, además, de un vicio de inconstitucionalidad, bien formal, bien material —como, por hipótesis, si la norma comunitaria, permitiendo varias opciones normativas, fue objeto de desarrollo a través de una determinada contraria a aquélla pero también a la Constitución—; ello, claro está, partiendo de la base de que el objeto de la impugnación sea una norma dictada en el ejercicio de una competencia autonómica que no se discute, porque si la discusión se centra en la titularidad misma de la competencia cabría en todo caso conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional).
- Que el juez ordinario sea competente para, en el marco de un litigio concreto, inaplicar una norma interna con fuerza

de ley contraria al Derecho comunitario, no implica ni que pueda depurar *erga omnes* el ordenamiento jurídico anulando la norma en cuestión, ni que, fuera de un litigio concreto, pueda proceder a un juicio abstracto de compatibilidad entre una norma con fuerza de ley y una norma comunitaria, pues no cabe en el ordenamiento español recurso directo contra normas dotadas de tal fuerza normativa, salvo ante el Tribunal Constitucional y por motivo de inconstitucionalidad. Dicha regla, sin embargo, cede en el caso de los Decretos Legislativos. En efecto, es doctrina jurisprudencial consolidada, tanto a nivel ordinario como constitucional, que los excesos del Decreto Legislativo con relación a la ley de delegación (*ultravires*) constituyen al mismo tiempo un vicio de inconstitucionalidad formal y de ilegalidad material, lo que desemboca en la posibilidad de su enjuiciamiento tanto por los Tribunales ordinarios como por el Tribunal Constitucional (conservando este último, sin embargo, el monopolio de enjuiciamiento del Decreto Legislativo por inconstitucionalidad material).

Ello implica que, tratándose de un Tribunal contencioso-administrativo, podrá anular indirectamente, en el marco de un recurso *directo contra un acto*, el Decreto Legislativo que le sirve de cobertura si éste contradice la norma comunitaria a cuyo contenido se remitirá normalmente, en cuanto a la delimitación de las bases, la ley de delegación (posibilidad de depuración presente sólo en el ámbito de lo contencioso, de modo que el resto de los Tribunales sólo podrán utilizar la técnica de la inaplicación). Pero implica también, en segundo lugar, posibilidad de enjuiciamiento abstracto por el Tribunal contencioso-administrativo en el marco de un recurso directo de anulación (con la consiguiente depuración del ordenamiento jurídico de ser estimado el recurso), siempre y cuando, se reitera, la impugnación se fundamente en un exceso en el ejercicio de la delegación (pues si el vicio es de inconstitucionalidad material, el único Tribunal competente para conocer de un recurso directo será el Constitucional).

- De ello se deriva que, teniendo la norma autonómica naturaleza reglamentaria (o tratándose de un Decreto Legislativo en los términos vistos), ésta será susceptible de impugnación directa ante los Tribunales contencioso-administrativos, con

la consiguiente anulación de la misma en caso de ser estimado el recurso (competencia ésta del juez contencioso que puede ser compartida por el juez constitucional si, en los términos vistos, a la contradicción con la norma europea acompaña una contradicción con trasfondo constitucional —arts. 161.2 de la Constitución y 76-77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional—), y la también consiguiente aplicación, en su caso, del Derecho estatal en cuanto Derecho supletorio mientras la Comunidad Autónoma en cuestión no dicte una nueva norma, esta vez conforme con el ordenamiento europeo.

- Ahora bien, si la norma autonómica tiene naturaleza legal (con la excepción apuntada de los Decretos Legislativos) y a la contradicción con la norma comunitaria no acompaña un vicio de inconstitucionalidad (en cuyo caso cabría recurso ante el Tribunal Constitucional), nos encontramos con que, en principio, no sería posible un control judicial directo y abstracto sobre la norma en cuestión. En este supuesto, parece que habría que desembocar en la utilización de la vía coactiva prevista en el artículo 155 de la Constitución, surgiendo entonces la cuestión de intentar respaldar tal actuación desde una perspectiva exclusivamente comunitaria. Y, a estos efectos, podría operar como factor claramente «legitimador» de la postura estatal el inicio por la Comisión europea de la fase precontenciosa regulada en el artículo 169 del Tratado CEE.

Hasta aquí por lo que se refiere al control de tipo preventivo; en cuanto al realizado *a posteriori*, una vez constatado el incumplimiento por el Tribunal de Justicia, debe señalarse que correspondería a la propia Comunidad Autónoma corregir la situación en cumplimiento de la Sentencia; y hasta que dicha corrección tuviera lugar, no habría inconveniente alguno en aplicar supletoriamente el Derecho estatal regulador de la materia en cuestión.

V. BIBLIOGRAFÍA SUMARIA

OBRAS GENERALES.—AGUIAR DE LUQUE (coord.): *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñati, 1986; BAÑO LEÓN, J. M.: *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia, 1987; DIONIS, GARCÍA ROCA, PÉREZ TREMPs, ZAPICO y VIGHI, *Efectos jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León de la integración española en la CEE*, León, 1986; MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1989; MUÑOZ MACHADO, S.: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986; PÉREZ TREMPs, P.: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987.

ARTICULOS.—ALONSO GARCÍA, E.: «La incidencia en el ordenamiento constitucional español de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la Adhesión de España a las Comunidades Europeas, como puesta en práctica del artículo 93 de la Constitución», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español* (Dir. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO), tomo I, Madrid, 1986, págs. 355-386; ALONSO GARCÍA, R.: *La seguridad jurídica como presupuesto de una aplicación plena y completa del Derecho comunitario*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 51, 1986, págs. 439-445; BAÑO LEÓN, J. M.: *La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 62, 1989, págs. 259-268; BASSOLS COMA, M.: *La adecuación del Derecho de Cataluña al Derecho de las Comunidades Europeas: la Ley 4/1986, de 10 de marzo*, «Noticias CEE», núm. 38, 1988, págs. 13-18; *Delegación legislativa y Derecho comunitario: el control de los Decretos Legislativos por la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Generales*, «Noticias CEE», núm. 53, 1989, págs. 11-35; CASANOVAS Y LA ROSA, O.: *Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo*, «Revista de Instituciones Europeas», núm. 3, 1989, págs. 767-787; DA SILVA, J. C.: «El orden jurídico europeo y la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Euskadi en la Comunidad Económica Europea*, Vitoria, 1984, págs. 689-758; DARANAS, M.: *La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas*, «Noticias CEE», núm. 37, 1988, págs. 19-45; FERNÁNDEZ, T. R.: *La adaptación del ordenamiento jurídico español al ordenamiento comunitario y la Ley de delegación 47/1935, de 27 de diciembre*, «Noticias CEE», núm. 27, 1987, págs. 19-24; GARZÓN CIARRANA, G., y otros: «La ejecución del Derecho comunitario europeo en España y las competencias de las Comunidades Autónomas», en *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los Organismos subestatales*, Barcelona, 1986, págs. 197-252; JIMÉNEZ-BLANCO, A.: *Notas en torno al no ejercicio por el Gobierno de la Delegación Legislativa operada por la Ley 47/1985*, «Noticias CEE», núm. 27, 1987, págs. 11-18; LÓPEZ CASTILLO, A.: *El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 26, 1989, págs. 231-250; MANGAS MARTÍN, A.: *La obligación de derogar o modificar el Derecho interno incompatible con el Derecho comunitario: evolución jurisprudencial*, «Revista de Instituciones Europeas», núm. 2, 1987, págs. 311-335; MORATA, F.: *La ejecución del Derecho comunitario en los Estados miembros descentralizados: un enfoque jurídico-político*, «Revista Catalana de Derecho Público» (Autonomics), núm. 7, 1987, págs. 75-93; MUÑOZ MACHADO, S.: «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español* (Dir. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO), tomo I, Madrid, 1986, págs. 503-550; NAVARRO MUNERA, A.: *Análisis comparado de las leyes del Estado, del País Vasco y de Cataluña, de delegación en los respectivos gobiernos para la aplicación del Derecho comunitario europeo*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 19, 1987, págs. 141-152; ORTEGA, L.: *El artículo 93 de la Constitución como título estatal de*

competencia concurrente para los supuestos incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 5, 1987, págs. 353-369; PAREJO ALFONSO, L.: *El ordenamiento español y la integración en las Comunidades Europeas: un problema capital de renovación*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 13, 1985, págs. 189-211; PENDÁS GARCÍA, B.: *Formación, ejecución y desarrollo del Derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autonomías*, «Noticias CEE», núm. 40, 1988, págs. 25-38; SAMANIEGO BORDIÚ, G.: *Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de comercio exterior en relación con la Comunidad Europea*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 25, 1989, págs. 115-133; SANTAOLALLA GADEA, F.: *La aplicación del Derecho comunitario en España*, «Documentación Administrativa», núm. 201, 1984, págs. 83-255; SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Reflexiones sobre el desarrollo normativo del Derecho comunitario*, «Revista de Instituciones Europeas», núm. 2, 1987, págs. 339-363; SORIANO GARCÍA, J. E.: *Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional*, «Revista de Derecho Político», núm. 29, 1989, págs. 9-36; SUAY RINCÓN, J.: *Sobre la obligación de los Estados miembros de eliminar sus disposiciones internas incompatibles con el Derecho comunitario y sobre los medios de hacerla efectiva*, «Noticias CEE», núm. 30, 1987, págs. 123-126.

JURISPRUDENCIA

