

LA SUPLETORIEDAD COMO INSTRUMENTO DE GARANTÍA EN EL CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES CONSTITUCIONALES

JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ

*Profesor Titular Interino de Derecho Constitucional
Departamento de Derecho Político. UNED*

1. LAS RELACIONES ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LA VISTA DEL DERECHO COMUNITARIO

La integración del Estado español –como Estado compuesto– en la Unión Europea ha planteado, desde el principio la duda acerca de la posible incidencia en el sistema de reparto competencial al recibirse un nuevo ordenamiento jurídico que se complementa y se integra con el que ya ordenaba las relaciones entre el Estado y las CCAA, surgiendo el interrogante de cuál es la posición en la que quedan las CCAA como consecuencia de este proceso de centralización en favor de los órganos comunitarios, fruto de la creación, desarrollo y consolidación de la unidad europea.

Evidentemente la incorporación de España a la UE tiene una incidencia importante en el sistema de reparto competencial que rige la vida jurídica y política española, y ello es así, principalmente por dos razones. En los últimos años los distintos Estados descentralizados que son miembros de la UE han abordado un proceso de apertura de los mecanismos de participación en la formación de las decisiones comunitarias de los entes territoriales. Se hace necesario que los entes dotados de autonomía participen, en el mayor grado posible, de la posición nacional en los órganos comunitarios¹ y desarrollen cierta actividad exterior. Pero

1. ROIG MOLES, E., «La participación de los entes territoriales. Una perspectiva comparada» en *Informe sobre Comunidades Autónomas 1994*, IDP, Barcelona, 1995, pp. 639 y ss.

junto a esta manifestación, conocida como fase ascendente, o de toma de posturas y decisiones, existe la fase descendente, en virtud de la cual, el Derecho Comunitario derivado deberá ser aplicado en y por los Estados miembros, y es aquí donde juega un papel fundamental la organización territorial de los distintos Estados y las normas sobre el reparto de competencias. Pero esta incidencia no tiene por qué producirse en detrimento del ámbito competencial autonómico, ni tampoco, por el contrario, las razones expuestas anteriormente deben derivar en un aumento cuantitativo y cualitativo de las atribuciones autonómicas. En cualquier caso, lo que se ha podido producir es una modificación del haz de facultades que se derivan de la asunción competencial por vía estatutaria o legislativa.

En la raíz de estas dudas parece sobrevolar la idea de que la cesión de atribuciones derivadas de la Constitución en favor de la UE lleve aparejada un aumento de poder del Estado miembro como único sujeto dotado de personalidad jurídica internacional, de forma que una vez que las decisiones de las instituciones comunitarias retornan al interior del Estado, éste vea aumentadas sus facultades en el ámbito internacional como consecuencia de las obligaciones comunitarias. Y es que, en la tradicional consideración de las relaciones Estado Autonómico-Estado-Unión Europea, se ha otorgado un excesivo papel a la competencia sobre la materia de las relaciones internacionales. Una interpretación del artículo 149.1.3 CE en relación con otros preceptos constitucionales (arts. 63, 93 a 96 y 97 CE), determina, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia constitucional en la materia², en sentido negativo, que las «relaciones internacionales», en cuanto materia jurídica, no se identifica en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior, de igual modo que tampoco se identifica con la «política exterior» como acción política del Gobierno. En sentido positivo, el objeto de esta reserva general viene constituido por las relaciones del Estado español, como sujeto de Derecho Internacional con otros Estados independientes y soberanos, y con Organizaciones internacionales gubernamentales, en tanto que se trata de relaciones regidas por el Derecho Internacional General a que se refiere el artículo 96.1 CE y por los Tratados y Convenios en vigor para España. Las relaciones internacionales objeto de reserva contenida en el artículo 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho Internacional y, con carácter general se refieren a las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la creación de obligaciones internacionales, a la representación del Estado (*ius legationis*) y a la responsabilidad internacional del Estado³.

Estas apreciaciones previas excluyen, de forma determinante, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por el hecho de no ser sujetos internacionales, puedan participar en las relaciones internacionales con el alcance antes especificado. Ahora bien, para una correcta delimitación de esta atribución, es necesario tener en cuenta, en primer lugar que no cabe identificar la materia

2. STC 153/1989 de 5 de octubre y STC 80/1983 de 10 de octubre.

3. STC 137/1987 de 22 de julio.

relaciones internacionales con toda aquella actividad que posea un alcance o proyección exterior por este mero hecho, y ello como consecuencia, tanto de la propia Constitución que ha considerado preciso reservar especialmente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las relaciones internacionales («comercio exterior» –art.149.1.10–, o «sanidad exterior» –art. 149.1.16–), como de la propia interpretación constitucional que ha manifestado que cualquier relación, por lejana que sea, con aspectos en los que puedan verse involucrados otros Estados o ciudadanos extranjeros, no puede implicar, necesariamente, que la competencia resulte atribuida a la reserva de relaciones internacionales⁴.

La propia configuración y estructura del denominado «Estado de las Autonomías», tal y como resulta de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, y de aquellas otras normas que regulan y modulan la distribución de competencias, supone que las CCAA han asumido (bien con carácter exclusivo, bien compartido con el Estado) un conjunto de funciones públicas –de desarrollo normativo o ejecutivas– que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación. Encomendar, como se ha hecho por vía constitucional, estatutaria y legislativa, a las CCAA la realización de tareas de importante amplitud y relevancia en la vida económica y social, supone el ejercicio de importantes atribuciones, de forma que, como ha indicado el Tribunal Constitucional⁵, no puede, en forma alguna, excluirse que para llevar a cabo correctamente las funciones que tienen atribuidas, las CCAA hayan de realizar determinadas actividades, no ya solo fuera de su territorio, e incluso fuera de los límites territoriales del Estado, sino, tendríamos que añadir, que en relación con el Derecho Internacional aplicable en el territorio del Estado Español.

Las CCAA, como parte del ejercicio de sus competencias, tienen que disponer de la posibilidad de llevar a cabo una actividad con proyección externa, dentro del límite que impone la reserva contemplada en el artículo 149.1.3 CE, pero contemplando las observaciones hechas, puesto que la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, sin que se produzca una reorganización del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, cuyas atribuciones se verían mermadas⁶, tema que es especialmente importante en materia de Derecho Comunitario.

Los objetivos establecidos en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, que constituyen uno de los fundamentos de la Unión Europea –art. A del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992–, junto con los amplios poderes que aquellos atribuyen a las instituciones comunitarias y al hecho de que las normas comunitarias y los actos realizados por estas instituciones pueden producir efectos directos en el orden jurídico de los Estados miembros, deben ser razones suficientes para comprender que las CCAA, en cuanto titulares de una autonomía de

4. STC 153/1989 de 5 de octubre.

5. STC 165/94 de 26 de mayo

6. Entre otras: SSTC 153/1989 de 5 de octubre; 76/1991 de 11 de abril; 100/1991 de 13 de mayo, y 80/1993 de 8 de marzo.

naturaleza política para la gestión de sus propios intereses se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas. En atención a la cesión del ejercicio de competencias efectuada por España de conformidad con el artículo 93 CE de un lado, y de otro, a la estructura políticamente compleja del Estado que ha configurado nuestra Constitución, es evidente que las normas y actos de la Comunidades Europeas pueden entrañar límites y restricciones al ejercicio de las competencias que correspondan a las CCAA, pero también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que éstas llevan a cabo, lo que redundará en el ejercicio y desarrollo de sus propias consecuencias.

Aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas, la propia estructuración del Estado español como Estado complejo, determina que las CCAA poseen un interés en el desarrollo de la dimensión comunitaria, puesto que no podemos olvidar que como titulares de competencias atribuidas por la Constitución y los respectivos Estatutos, a las CCAA pueden corresponder, *ratione materiae*, la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias. Pero además, este tema se ve resaltado por el hecho de estimar, como lo ha hecho el TC⁷ que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas, lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados miembros puede considerarse a ciertos efectos como «interno».

2. LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO Y EL SISTEMA DE REPARTO COMPETENCIAL INTERNO. LA OBLIGACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES PROPIAS

Como ya hemos visto, el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales, y, en particular, y por la propia naturaleza de éste, del Derecho Comunitario derivado, puesto que, como ha indicado el TC⁸, si así fuera, la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Unión Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen a las CCAA. Tampoco la ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales en lo que afectan a las materias atribuidas a la competencia de las CCAA supone la atribución de una competencia nueva y distinta a las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva CA⁹. Es decir, son las competencias específicas sobre las diversas materias las que determinan la capacidad de ejecución normativa, de forma tal que los preceptos de los distintos Estatutos de autonomía que

7. STC 165/1994 de 20 de noviembre.

8. STC 79/92 de 28 de mayo.

9. STC 252/1988 de 20 de diciembre.

contengan referencias específicas en este punto, no encierran una competencia, sino una obligación, la obligación autonómica de adoptar todas aquellas medidas precisas para no hacer incurrir al Estado en responsabilidad internacional¹⁰. En consecuencia, parece que, en principio ni el Estado ni las CCAA pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de la ejecución y desarrollo del Derecho Comunitario, puesto que, tampoco la Constitución regula una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario.

De ello se deriva, en primer lugar, que serán las normas de Derecho Interno las encargadas de determinar el órgano y el procedimiento adecuados para la aplicación del Derecho Comunitario, y ello es acorde, de un lado con el llamado «principio de indiferencia del Derecho Comunitario a la estructura constitucional interna de los Estados miembros»¹¹, y de otro, con la naturaleza de este tipo de normas, puesto que son los Estados sus destinatarios directos, y no un órgano o entidad determinada¹². El reconocimiento del principio de autonomía institucional y de procedimiento, viene a significar que la adopción de medidas de aplicación del Derecho Comunitario debe adecuarse a las reglas que se desprenden de su derecho interno, y sobre todo de su Derecho Constitucional, en lo relativo a la determinación de los órganos competentes y de los procedimientos a utilizar¹³, de forma que la determinación de las instituciones corresponde hacerla de acuerdo con el sistema constitucional del Estado miembro, y la aplicación se hará dentro del respeto a las formas y procedimientos del derecho nacional¹⁴. La traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, puesto que ni el ingreso de España en las CCEE ni la promulgación de normas comunitarias pueden alterar el criterio de reparto competencial, ya que la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en tanto que poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 CE¹⁵.

10. BAÑO LEÓN, J.M., «La ejecución autonómica del Derecho Comunitario ante el Tribunal Constitucional» en *REDA*, n.º 62, 1989, p. 261. Este mismo criterio había sido defendido por el autor en *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia, 1987, pp. 76 y ss.

11. El Tribunal de Justicia ha establecido, desde sus primeras resoluciones que cuando las disposiciones de los Tratados, o el Derecho Comunitario reconozcan poderes a los Estados miembros, o les impongan obligaciones a los fines de la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a distintas esferas internas, afecta únicamente al sistema constitucional de cada Estado miembro (TJCE, sentencia de 15 de diciembre de 1971 (*International Fruit Company*, 51 a 61/71)).

12. RODRÍGUEZ ZAPATA, J en ALZAGA VILLAAMIL et al., *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, Vol. I, CEURA, Madrid, 1997, pp. 636 y ss.

13. ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 224 y 225.

14. Criterio sustentado por la jurisprudencia comunitaria desde sus primeras sentencias. Vid al respecto TJCE, sentencia de 15 de diciembre de 1971 (*International Fruit Company*, 51 a 54/71) respecto a la autonomía institucional, y TJCE de 11 de febrero de 1971 (*Fleischkontor* 39/70) referente a la autonomía de procedimiento.

15. Entre otras: SSTC 252/1988 de 20 de diciembre; 64/1991 de 22 de marzo; 115/1991 de 23 de mayo y 236/1991 de 12 de diciembre.

Pero este mismo ordenamiento jurídico y la Constitución, al definir la organización política del Estado, le está atribuyendo a los distintos órganos en que se divide el poder unas funciones que deben cumplir como consecuencia de este propio sometimiento. Y desde el punto de vista de la distribución territorial del poder, el sistema de reparto competencial inferido a través de las Constitución, los EEAA y demás normas que integran el bloque de la constitucionalidad, permite un reparto de competencias sobre diversas materias que una vez asumidas también supone una obligación del cumplimiento de las funciones adquiridas.

Para ello es necesaria una interpretación sistemática de los distintos preceptos atributivos de funciones que obligue a articular el ejercicio de las atribuciones propias del Estado y de las CCAA de forma tal que, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuyen, ni echen cargas innecesarias sobre los administrados, que podrían verse perjudicados¹⁶.

Si el Derecho Comunitario reconoce a los Estados miembros plena autonomía para ordenar la organización interna y procedimental destinada al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales, habrá que acudir al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias. La ejecución del Derecho Comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de derecho interno al no existir una competencia específica para su ejecución. Ahora bien, ello no nos debe hacer olvidar la necesidad de proporcionar al Estado los instrumentos indispensables para desempeñar la función que el artículo 93 CE le atribuye (STC 252/1988), es decir, adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias, en este caso del Derecho derivado comunitario. Este aspecto adquiere especial importancia por tres puntos incidentes en la materia: primero porque la no adopción de estas medidas supondría el incumplimiento de una obligación derivada de la función que el artículo 93 CE atribuye al Gobierno o las Cortes Generales, según los casos, en el supuesto de falta de actividad legislativa o reglamentaria por parte de las CCAA; segundo porque podría llegarse a la situación de que la pasividad normativa de todas o algunas CCAA produjera vulneración de derechos y libertades y de ello se derivaran perjuicios irreparables para los ciudadanos, y de acuerdo con el artículo 149.1.1.^a corresponde al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, además de corresponder a los poderes públicos, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 9.2 CE, promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sea real y efectiva y remover los

16. La realización del Estado de Derecho plasmado en el artículo 9.1 CE, debe de ser obtenido de todo el Texto constitucional, al igual que la necesaria atribución de poderes y funciones que no puede ser inferido exclusivamente a través del Título VIII, y especialmente de los artículos 148 y 149. Una interpretación sistemática del modelo de Estado diseñado constitucionalmente exige, partiendo del Título Preliminar, reconocer el ejercicio de una serie de obligaciones reconocidas en los artículos 9.2; 53; 55; 66; 93; 97; 117; 118; y gran parte del Título VIII.

obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y tercera, y no por ser un tema recurrente no es menos importante porque el Estado incurriría en responsabilidad internacional.

Con respecto al segundo punto, la protección de los derechos que la normativa comunitaria ha establecido en beneficio de los particulares ha cobrado una gran importancia en el sistema comunitario europeo, y no podemos olvidar que el principio de responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares como consecuencia de la violación del Derecho Comunitario ha sido reconocido, desde 1991 por el TJCE (STJCE de 19 de noviembre de 1991 –Caso *Franovich v. Bonifaci*–) en íntima relación con los principios de eficacia directa y primacía del Derecho Comunitario. Este principio de responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario¹⁷, establecido y reiterado por vía jurisprudencial¹⁸, reconoce la violación del Derecho Comunitario por omisión o inactividad legislativa por incumplimiento de la obligación de transposición de directivas, puesto que la obligación de los Estados que integran la UE determina « la necesidad de adoptar, dentro de cierto plazo, todas las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una Directiva»(STJCE de 5 de marzo de 1996 –Caso *Factortame III*–), generándose a favor de los particulares un derecho a obtener reparación cuando se cumplan tres requisitos: la existencia de violación de derechos comunitarios; la caracterización suficiente y un nexo causal entre aquella y el perjuicio.

Por lo que al tercer punto hace referencia, de acuerdo con los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, en el orden internacional no cabe invocar insuficiencias y limitaciones del Derecho interno para intentar justificar el incumplimiento de un Tratado válidamente celebrado y en vigor o de las obligaciones de él derivadas, de forma que el Estado parte en un Tratado habrá de adoptar en el orden interno cuantas medidas sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas, atendiendo a su propia organización interna y a la naturaleza de las obligaciones, y si el cumplimiento de alguna de estas obligaciones (no *self-executing*) requieren un desarrollo interno, con independencia de quien sea la instancia territorial a quien corresponda, la exigencia internacional es para con el Estado, por lo que será necesario conceder a los órganos centrales, titulares del *treaty-making-power*, todos los medios para hacer observar las obligaciones pactadas.

En contrapartida con el reconocimiento en el Derecho Internacional del principio de autoorganización del Estado, debido a la unidad del Estado para el Derecho Internacional, la conducta de sus órganos y de las entidades públicas territoriales se

17. Para un mayor conocimiento de este principio puede verse: ALONSO GARCÍA, R., *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario*, Cívitas, Madrid, 1997; PÉREZ GONZÁLEZ, C., «Sobre la responsabilidad del Estado frente a los particulares por la no transposición de las Directivas comunitarias» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, CEC, n.º 1, 1997; TEMIÑO ARROYO, J.I., «La responsabilidad del Estado-Legislador a la luz de la doctrina del Consejo de Estado» en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 24, Valencia, 1998.

18. Junto a la STJCE ya citada, pueden consultarse, entre otras: STJCE de 26 de marzo de 1996 (Caso *British Telecommunications*); STJCE de 5 de marzo de 1996 (Caso *Factortame III*); STJCE de 23 de mayo de 1996 (Caso *Hedley Lomas*), o STJCE de 8 de octubre de 1996 (Caso *Dillenkofer*).

atribuyen al Estado a efectos de responsabilidad internacional con motivo de actos u omisiones y la jurisprudencia comunitaria respecto a la exclusiva responsabilidad estatal en la aplicación del Derecho Comunitario, tanto en lo que se refiere a dificultades internas suscitadas en el nivel central por los mecanismos de distribución de poderes, como en lo que se refiere a distribución de competencias entre diferentes centros territoriales de imputación es reiterada¹⁹.

Como ha indicado Mangas²⁰, las CCAA tendrán que respetar las obligaciones internacionales de España porque éste es un mandato que se impone por el Derecho Internacional al Estado en su conjunto, como unidad, y es para la CA un mandato constitucional, y es que no podemos olvidar, como nos recuerda el TC (STC 46/90) que las obligaciones de los poderes públicos, incluidos los autonómicos, implican un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus competencias propias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas. Pero, además, los Tratados comunitarios no se limitan a establecer la colaboración de los Estados miembros en la aplicación del Derecho Comunitario, sino que convierten en un deber el cumplimiento de esta misión: según el artículo 10 TCE (86 TCECA y 192 TCEEA), «Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión».

Este deber de colaboración de los Estados miembros, no es además, una sumisión pasiva, sino una cooperación leal y activa. Como ha indicado Isaac²¹, el precepto citado es fuente de compromisos positivos y autónomos de forma que los Estados tienen no solamente la obligación de adoptar aquellas medidas de aplicación específicas previstas por los Tratados o por el Derecho derivado, sino que llegado el caso deben realizar una acción espontánea a la que no han sido especialmente invitados por las instituciones comunitarias, puesto que tienen la obligación de hacer todo para asegurar el cumplimiento útil del conjunto de las disposiciones del Derecho Comunitario.

Por ello, no podemos compartir la Tesis manifestada por el TC (STC 148/1998 de 2 de julio²²) en la que reitera doctrina constitucional compartida y defendida por ciertos sectores doctrinales, en cuya virtud el artículo 93 CE sólo faculta al Estado para establecer los sistemas de cooperación y coordinación con las CCAA necesarios para evitar irregularidades y carencias en el cumplimiento de la normativa

19. Véase entre otras, TJCE, sentencia de 5 de mayo de 1970 (*Commission c. Belgique*) Rec 1970; TJCE, sentencia de 9 de junio de 1982 (*Commission c. Luxembourg*) Rec 1982; TJCE, sentencia de 2 de febrero de 1982 (*Commission c. Belgique*) Rec 1982, o TJCE, sentencia de 2 de marzo de 1983 (*Commission c. Italie*) Rec 1982.

20. MANGAS MARTÍN, A., *Derecho Comunitario europeo y Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 278.

21. ISAAC, G., Op. cit., pp. 223 y ss.

22. Aunque el TC admite el reconocimiento de una responsabilidad «ad extra» contra el Estado en el supuesto de incumplimiento de normas de Derecho Comunitario derivado, considera que «esa responsabilidad no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir ad intra, sobre las administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda» STC 148/1998 de 2 de julio (FJ 8).

comunitaria, así como los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse en caso de producirse irregularidades. Si el artículo 93 CE impone al Estado la función de garantizar el cumplimiento de las normas de Derecho Comunitario, el mero hecho de que la ejecución de estas normas sea una obligación autonómica, no puede implicar, sin más que el Estado permanezca impasible ante un posible incumplimiento autonómico, puesto que de esta carencia o irregularidad en el cumplimiento del Derecho Comunitario derivado, pueden resultar perjuicios a terceros y responsabilidad estatal.

3. MECANISMOS DE GARANTÍA DE LA FUNCIÓN QUE IMPONE EL ARTÍCULO 93 CE

En el sistema constitucional contemporáneo, la atribución de funciones debe llevar aparejada el reconocimiento de mecanismos que permitan constatar el cumplimiento de las obligaciones.

Esta afirmación cobra especial importancia en la materia que estamos tratando, y ello, entre otras, por dos razones: porque la CE le otorga al Estado la función de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de Tratados Internacionales, con la vista puesta especialmente en la aplicación del Derecho Comunitario, y por otra, porque la organización territorial del Estado español y el sistema de distribución competencial que establece la CE y que respeta el TSJCE pueden dificultar los perfiles entre la intromisión y el respeto a las competencias autonómicas.

Dejando al margen los mecanismos de control que sobre la ejecución del Derecho Comunitario realizan los órganos comunitarios, que no son objeto de estudio en el presente trabajo, nuestro punto de mira debe centrarse en aquellos que se realizan dentro del propio Estado.

Frente a quienes manifiestan sus dudas sobre la existencia de técnicas jurídicas *ad hoc* para que el Estado pueda garantizar de modo eficaz el cumplimiento de sus obligaciones, cuando dichas obligaciones corresponda cumplirlas directamente a las CCAA²³, o incluso llegan a negar que éstas existan²⁴, consideramos, junto con la mayoría de la doctrina, que el ordenamiento constitucional español ofrece los mecanismos suficientes, ahora bien, también entendemos que su aplicación debe ser inferida a través de unos determinados requisitos²⁵:

23. LINDE PANIAGUA, E., en *VVAA Derecho de la Unión Europea*, I, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 305.

24. Así, LAGASABASTER HERRARTE ha manifestado cómo ante la falta de actuación legislativa de una CA, no existiría forma de suplir esta inactividad, sino que serían los órganos comunitarios quienes se limitarían a determinar la responsabilidad estatal, quien podría repercutir dicha responsabilidad económica contra los órganos autonómicos, para lo que el Estado sí está dotado de los medios oportunos. LAGASABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*, Cívitas, Madrid, 1991, p. 116.

25. LAGASABASTER HERRARTE, I., *El ordenamiento comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati, 1986.

a) Que la función de garantía que la CE atribuye al Estado deberá llevarse a cabo a través de los instrumentos que ella misma prevé, no siendo deseable que se proceda a instaurar nuevos instrumentos.

b) Que los instrumentos a utilizar deberán ser respetuosos, en la medida de lo posible, con el sistema de reparto competencial, de forma que en su aplicación deberá realizarse una actividad de ponderación que evite, y ello en relación con el requisito anterior, una situación de dependencia jerárquica de las CCAA respecto al Estado (STC 6/1982 de 22 de febrero), y

c) Que la utilización de instrumentos de garantía debería entenderse como necesaria ante la falta de procedimiento de cumplimiento basado en el principio de cooperación entre las instancias estatal y autonómicas.

En definitiva, entendemos con Ruiz Ruiz²⁶ que los criterios más importantes para identificar los mecanismos de garantía del cumplimiento del Derecho Comunitario por las CCAA y las condiciones para su utilización, vienen constituidos: 1) por su corrección constitucional, de tal forma que sólo se puedan recurrir a aquellos previstos en la CE y en las formas y casos por ella prescritos, y 2) que sean adecuados al fin que se pretende, fin que entendemos debe obedecer a tres criterios: a) la defensa del interés general, b) la eficacia, y c) el adecuado cumplimiento de una obligación internacional, por constituir una función –y también una obligación– constitucional.

Una interpretación sistemática del contenido de la CE nos permite obtener la evidencia de que la CE establece un amplio abanico de mecanismos de garantía, que podrían ser sistematizados de la siguiente forma:

1.º De naturaleza no coactiva: coordinación, colaboración, directrices, alta inspección²⁷.

2.º De naturaleza coactiva, puesto que implican intromisión del Estado en el sistema de reparto competencial: artículo 155 CE²⁸, las leyes de armonización²⁹, o incluso la legislación básica.

26. RUIZ RUIZ, F., «La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho Comunitario europeo» en *REDC*, n.º 51, 1997, p. 169.

27. Vid al respecto, ALZAGA VILLAAMIL, O.; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. y RODRÍGUEZ-ZAPATA, J., *Derecho Político español según la Constitución de 1978*, V. I, CERA, Madrid, 1997.

28. Muchas y variadas han sido las opiniones doctrinales al respecto de la aceptación de esta vía en la actuación autonómica. Estas opiniones van desde quienes afirman que su utilización supone colocar a las CCAA en relación de subordinación jerárquica respecto al Estado, y duda de su compatibilidad con el principio de autonomía política de que gozan las CCAA (ORTEGA, L., «El artículo 93 CE como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimiento autonómico de las obligaciones comunitarias» en *REDA* n.º 55, p. 367), hasta quienes defienden su aplicación argumentando que el hecho del incumplimiento de la aplicación del Derecho Comunitario por las CCAA, en tanto que puede dar lugar a que el Estado incurra en responsabilidad internacional, afecta al interés general (PÉREZ TREMP, P., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, p. 210; MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Cívitas, Madrid, 1986, pp. 108 y ss).

Consideramos a este respecto, que sin dramatizar la situación (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Cívitas, Madrid, pp. 257 y ss.; TORNOS, J., *Sistema jurídico de las CCAA*, Madrid, 1986, pp. 135 y ss), y aceptando su aplicabilidad en supuestos de gravedad en el incumplimiento, puede producir distorsiones importantes en el complejo entramado del sistema competencial, sobre todo si tenemos en cuenta la enorme producción normativa comunitaria (SORIANO, J.E., Op. cit., pp. 222 y ss.).

29. Aun cuando el TC en Sentencia 76/1983 de 5 de agosto (FJ 3.a.b) consideró que este instrumento no puede suplantar el sistema de distribución competencial, de forma al que el Estado sólo

3.º Además, son los tribunales internos, que son los jueces ordinarios del Derecho Comunitario, utilizando incluso el mecanismo de la cuestión prejudicial ante el TSJCE, los que han de decidir sobre la adecuación de la actividad autonómica a las normas y requisitos establecidos por el Derecho Comunitario³⁰.

Junto a estos mecanismos, y a pesar de que la doctrina ha venido incluyéndola entre los sistemas de control que suponen alteración del sistema atribución de competencias autonómicas por el Estado, podríamos establecer una medida de garantía provisional que sería la cláusula de supletoriedad que reconoce el artículo 149.3.

Como medida de control –según consideración por parte de la doctrina– la cláusula de supletoriedad constituiría un mecanismo que incidiría directamente en las atribuciones competenciales de las CA, en virtud de la cual el Estado invadiría una competencia autonómica y se situaría en una posición de superioridad jerárquica respecto a las esferas autonómicas. Ahora bien, a pesar de que el TC no defiende la tesis que aquí se pretende manifestar, no podemos entender que a través de la cláusula de supletoriedad se produzca un apoderamiento de competencias por parte del Estado, sino que se trata de una garantía preventiva en virtud de la cual, el Estado sustituye provisionalmente a una CA en el caso de inejecución de una obligación, pero que en ningún caso desplaza a las CA en alguna de sus atribuciones, y que esta sustitución se mantendrá exclusivamente en tanto en cuanto la CA mantenga la dejación en el ejercicio de sus obligaciones, cediendo, por consiguiente, por actividad autonómica en el cumplimiento de la función que tiene atribuida.

La opción por uno u otro mecanismo del amplio abanico que aquí se presenta, dependerá, en parte del grado de incumplimiento autonómico en la ejecución del derecho comunitario –entendida como obligación propia de la CA que ha asumido potestades en la materia, y que no requiere de un título competencial diferenciado–, por otra del momento del incumplimiento de la obligación autonómica,

podrá recurrir a la legislación armonizadora cuando los objetivos que ésta pretenda perseguir no puedan ser alcanzados de forma satisfactoria por otros medios, su aceptación ha sido considerada por algún sector (JÁUREGUI, G., *Las CCAA y las relaciones Internacionales*, Oñati, 1986, pp. 90 y ss), en general la doctrina ha manifestado que la utilización de esta técnica presenta dificultades y su uso debe resultar extraordinario (Vid al respecto SORIANO, J.E., Op. cit., p. 224). También su carácter excepcional, puesto que a través de la ley de armonización el Estado interfiere en el autogobierno de las CCAA, de forma que sólo se pueda recurrir a ellas en casos límites en los que no sea posible salvaguardar el «interés general» a través de las potestades ordinarias del Estado ha sido puesto de manifiesto por Alzaga Villaamil (ALZAGA VILLAAMIL, O., *Derecho Político español según la CE de 1978*, Madrid, CERA, 1997, pp. 567 y ss.) Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA (Op. cit., p. 280) ha recordado que este tipo de leyes solo autoriza al establecimiento de principios, pero no puede impedir, a través de un desarrollo pormenorizado de una determinada materia, la potestad legislativa autonómica de desarrollo.

30. Con respecto a la naturaleza del TC como garante de la aplicación del Derecho Comunitario a través de la actuación legislativa, y la adecuación de ésta a la Constitución, la doctrina no se mantiene unánime. Pero el propio TC insiste en varias oportunidades en su afirmación precedente (STC 27/1991 de 14 de febrero) de que el ordenamiento comunitario no forma parte del corpus constitucional y de que no le corresponde controlar la adecuación de los poderes públicos al Derecho comunitario, sino que este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y en todo caso al TSJCE, de forma distinta a como ha hecho la Corte Constitucional italiana en Sentencia 384 de 10 de noviembre de 1994.

y por último de la finalidad a conseguir mediante el ejercicio de la adecuada actividad de ponderación.

De la relación entre estos tres factores y de la idea de defender tres criterios que consideramos básicos: 1.º) el respeto al sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA; 2.º) el sometimiento de los poderes públicos a la CE (art. 9.1) y al resto del ordenamiento jurídico y al cumplimiento de las obligaciones y funciones que la CE les otorga o impone, y 3.º) el respeto a los deberes que el Derecho Internacional, en general, y el Derecho Comunitario, en particular, impone al Estado³¹, con el claro objetivo de evitar que el Estado incurra en responsabilidad comunitaria directa como consecuencia de la inactividad legislativa de las CCAA, e indirectamente, como dejación de las propias funciones estatales, en este caso la que le otorga el artículo 93.3 CE, consideramos que el remedio más eficaz vendría constituido por la aplicación de la cláusula de supletoriedad.

4. LA FUNCIÓN GARANTISTA DEL ESTADO Y LA CLÁUSULA DE SUPLETORIEDAD

El TC ha establecido recientemente que la regla de supletoriedad no constituye una cláusula universal atributiva de competencias a favor del Estado (STC 27 de junio de 1996), cambiando así el criterio que hasta el momento había mantenido. Aun aceptando esta premisa, y que el sistema constitucional de atribución competencial habría que inferirlo a través del conjunto de normas que integran el bloque de constitucionalidad, no podemos admitir que, a sensu contrario, la doctrina constitucional suponga un desapoderamiento competencial del Estado, y de su capacidad, y obligación, de procurar un derecho que haga posible el mantenimiento de un cierto equilibrio entre los principios constitucionales de autonomía y unidad.

La propia esencia y naturaleza de un Estado compuesto, o un Estado en el que el poder está repartido territorialmente, exige de la existencia de un Derecho «común», o general si se prefiere el término, que de coherencia a un sistema dotado de un ordenamiento integrado por un conjunto de «derechos fragmentados». Como ha puesto de manifiesto García de Enterría³², a pesar de que el Estado autonómico determine la existencia de diversos ordenamientos territoriales autonómicos, y ello debe ser así como consecuencia de la manifestación del principio de autonomía, es necesaria una unidad de sentido y funcionamiento, papel que debe otorgarse al Derecho del Estado, y dentro de éste y como manifestación importante, a la cláusula de supletoriedad, que asegura la composición unitaria de un verdadero sistema jurídico nacional y se convierte en principio esencial de efectividad y de integración del ordenamiento jurídico español.

31. La adopción de medidas precisas para la ejecución del Derecho Internacional y del Derecho Comunitario Constituyen una obligación y no una competencia (STC 58/1982...)

32. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, 8.ª Ed. Madrid, Cívitas, 1997, T.I, p. 345.

Y es en este en el sentido en el que hasta ahora se ha movido el TC. La finalidad última que se persigue con la cláusula de supletoriedad es asegurar la integridad del ordenamiento jurídico³³. Pese a que recientemente el TC ha establecido que la supletoriedad que proclama el artículo 149.3 CE ha de ser inferida por el aplicador del derecho autonómico mediante la reglas de interpretación pertinente ante la presencia de una laguna (STC 27 junio 1996), de forma que se puede entender, claramente, que el hecho de que el Estado recurra a este ordinal constitucional y dicte normas con el carácter de supletorio constituye una vulneración del orden constitucional de competencias, creemos que el recurso al derecho estatal como supletorio obedece a la necesidad de que el Estado pueda establecer un marco normativo general que, en materia de reparto competencial, llame a cubrir las posibles desigualdades que puedan resultar de los diferentes niveles de competencias que sobre una materia puedan existir entre las distintas CCAA³⁴, desigualdades, o ámbitos de desarrollo desiguales, que pueden existir aun cuando el traspaso de competencias sobre una determinada materia se haya completado al total de las CCAA³⁵, y por otra parte que sirva para colmar o cubrir la inactividad normativa de las CCAA, sin que ello pueda derivar en desapoderamiento conceptual alguno en detrimento de las mismas.

No creemos que el mero hecho de que el Estado dicte normas con carácter supletorio implique invasión de competencias autonómicas. Ni se puede admitir, como parece haber hecho en sus últimas sentencias el TC, que una cosa sea que por vía de interpretación una ley o unas normas resulten supletorias de otras y otra muy distinta es dar directamente un derecho supletorio, ni tampoco podemos admitir que sea inconstitucional que el legislador ordinario no pueda decir lo que la Constitución establece en el artículo 149.3³⁶. Por el contrario, consideramos que el propio reconocimiento por el Estado de un derecho como supletorio, supone la aceptación de que la potestad para la regulación es autonómica, y que el Estado sólo actúa para prevenir la inactividad de quien está, en primer lugar, obligado a actuar.

Es decir, debido a que puede, y de hecho así resulta, existir diversidad de grado de asunción competencial entre los distintos Estatutos que delimitan el sistema de distribución competencial, y que existen competencias estatales concurrentes que

33. STC 227/88 de 29 de diciembre.

34. Todo ello debe ser entendido, sin embargo desde el sentido que sobre la igualdad en el ámbito autonómico ha afirmado el TC, STC de 5 de agosto de 1983, al establecer que las CCAA son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional, en cuanto a los principios de representación en el Senado, en cuanto a su legitimación ante el TC, o en cuanto a que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales, pero, en cambio pueden ser desiguales en la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de sus Estatutos, y por tanto en cuanto a su complejo competencial. Un estudio sobre la igualdad en el Estado autonómico puede verse en SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., «El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español» en *DA*, n.º 232-233, 1993.

35. Y ello precisamente como consecuencia del criterio defendido por el propio TC frente a las razones que alega en la STC 118/96 de 27 de junio, en la que se afirma que el criterio que con anterioridad se había mantenido lo hacía «siempre que la materia competencial en litigio no hubiera sido asumida por todas las CCAA en términos de identidad u homogeneidad».

36. RODRÍGUEZ GARCÍA, C.J., «La supletoriedad, persistente interrogante legislativo» en *RFJUC*, n.º 22, 1998, pp. 145 y 146.

permiten establecer la ordenación general de un sector en todo el territorio nacional (piénsese que la mayor parte de la materia comunitaria tiene naturaleza económica) —o incluso cuando se haya completado el traspaso y éste sea homogéneo—, se debe permitir que el Estado pueda dictar normas generales, incluso en materias asumidas como exclusivas por las CCAA³⁷, con lo que, además, se respeta la idea de la doctrina constitucional en virtud de la cual la capacidad para crear normas en una determinada materia viene determinada por la competencia respectiva que cada instancia normativa posea. La supletoriedad del Derecho estatal se debe extender a todas las deficiencias normativas que deben ser suplidas, cualquiera que sea la competencia autonómica, incluidas, por tanto, las competencias exclusivas de las CCAA³⁸.

Como ha indicado Jiménez de Parga³⁹, el artículo 149.3 CE no atribuye al Estado ninguna competencia para la creación de normas supletorias, sino que la supletoriedad, por un lado, es una consecuencia propia de la naturaleza de un ordenamiento estatal en un Estado en que el poder está territorialmente dividido, y en el que, el Derecho del Estado, a parte de dotar de unidad, sistematicidad y coherencia al conjunto del ordenamiento, garantiza los valores de igualdad y seguridad jurídica, y a la vez es general o común⁴⁰, y por otro se constituye en una función del ordenamiento estatal, función que se debe cumplir sin necesidad de habilitación de competencia de tipo alguno.

La relación del sistema de reparto competencial con la cláusula de supletoriedad no debe ser visto como motivo de enfrentamiento competencial entre el Estado y las CA, y ello porque no existe realmente desapoderamiento competencial, puesto que el derecho que se haya dictado con carácter supletorio por el Estado para el supuesto de inactividad de la, o las instancias autonómicas, cederá en el momento en que la propia CA suple su inactividad.

Se trataría de una especie de aplicación facultativa de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal⁴¹, es decir, que la CA que ha asumido competencia sobre una materia ejerce su potestad normadora, la norma estatal dejará de estar en vigor para esa CA. Como ha afirmado García de Enterría⁴², cuando el Estado dicta derecho supletorio no está invadiendo, condicionando o limitando competencias autonómicas, puesto que la Comunidad afectada por el derecho supletorio podrá en

37. La supletoriedad del Derecho estatal afectará también a las competencias exclusivas de las CCAA siempre que no exista la obligada regulación legislativa como consecuencia de la aplicación de la fórmula constitucional «en todo caso» que contempla el artículo 149.3, «con la que el constituyente quiso —según Alzaga Villaamil— asegurarse de que el carácter supletorio del Derecho estatal se refería al Derecho de las CCAA con plena independencia de que éste fuese dictado en virtud de unos u otros títulos». ALZAGA VILLAAMIL, O.; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. Y RODRÍGUEZ-ZAPATA, J., *Derecho Político español. Vol. I. Constitución y Fuentes*. CEURA, Madrid, 1997, p. 598.

38. BALAGUER CALLEJÓN, F., «Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad» en *RDP* n.º 44, 1998, p. 304.

39. Voto particular a la STC 61/1997 de 20 de marzo.

40. ALZAGA VILLAAMIL, Op. cit., p. 598.

41. MUÑOZ MACHADO, A., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I, Civitas, Madrid, 1982, p. 412.

42. Op. cit., pp. 346 y ss.

cualquier momento, si tiene competencia para ello, desplazar la norma dictada como supletoria dictando las normas que desarrollen la competencia suplida.

En el caso de que la Unión Europea dicte una directiva que se refiera a materias comprendidas en el ámbito de actuación de las CCAA, la normación precisa para su ejecución corresponderá a éstas, y si efectivamente se dictan las normas, éstas serán de aplicación directa para llevar a cabo la ejecución de la obligación comunitaria. Pero para el supuesto de que la entidad territorial no ejerza su actividad normadora, el Estado debe aparecer facultado para aprobar esas normas, puesto que al suplir el derecho estatal al autonómico se evitaría la situación de ilícito internacional a que daría lugar el incumplimiento autonómico, sin que de ello se derive directamente un aumento de poder por parte del Estado⁴³, puesto que éste sólo ha actuado en el supuesto de inactividad ejerciendo la capacidad de acción o acción propia que le otorga e impone la CE.

En este contexto, y aunque lo haga con anterioridad a las SSTC 118/96 y 61/97, el TC recurre a la supletoriedad para justificar la actividad legislativa estatal, incluso en materias de competencia exclusiva de las CCAA, en garantía de la aplicación de las normas de la UE, estableciendo⁴⁴ que a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de las CCAA, la normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde al Estado de acuerdo con lo prescrito en el artículo 93. CE «conforme al que ha de interpretarse también el alcance de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3». Pero además, el TC establece, que si ello no fuera posible, podía llegarse a la absurda conclusión de que, ante la pasividad normativa de todas o algunas CCAA, determinados sectores económicos y sociales de las mismas no podrían percibir las ayudas que les corresponden según la reglamentación comunitaria aplicable, «resultado éste que nunca puede quedar justificado en virtud de una rígida interpretación del orden constitucional de competencias y que, precisamente, una cláusula de cierre como la del artículo 149.3 CE contribuye a evitar», y, por último, porque una materia como la que se discute –piénsese que las ayudas del FEOGA en España constituye uno de los capítulos más importantes de los recursos que se reciben de la UE– afecta a las relaciones financieras del Reino de España con la UE y a su equilibrio presupuestario, incidiendo de manera indirecta en la Hacienda General (art. 149.1.14.º CE). De esta forma, según el TC, las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de Derecho Comunitario derivado, tienen carácter supletorio de las que puedan dictar las CCAA para los mismos fines en el ámbito de sus competencias⁴⁵. Si bien las reglas de reparto competencial permiten que las CCAA ejerzan las competencias que les correspondan en la aplicación del Derecho Comunitario derivado, ello no

43. Una postura contraria a esta afirmación puede verse en RUIPÉREZ, J., *La Constitución Europea y la Teoría del Poder Constituyente*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, p. 65.

44. STC 79/1992 de 28 de mayo.

45. La ausencia de una interpretación clara y sistemática de la cláusula de supletoriedad en esta sentencia puede verse en TAJADURA, J., *La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del autonómico*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, p. 81.

impide que el Estado pueda adoptar normas con alcance eventualmente supletorio a fin de que, el cumplimiento de principios constitucionales no quede a expensas de la actividad o pasividad normativa de todas y cada una de las CCAA competentes en la materia⁴⁶.

Planteado el interrogante acerca de si esta doctrina del TC supusiera un paréntesis respecto a la ulterior dictada en materia de supletoriedad, y que deja en el vacío la regla del artículo 149.3 CE, frente a quienes consideran que en este supuesto sí existe un título competencial específico para dictar normas de ejecución del derecho comunitario en defecto de normativa autonómica⁴⁷, o quienes advierten que por la vía de invocar el artículo 93 CE como modulador de las competencias se puede acabar en la negación del principio mismo que afirma la validez de los títulos competenciales internos para determinar el órgano a quien corresponde la ejecución comunitaria⁴⁸, debemos afirmar que la función de garante que el texto constitucional atribuye al Estado, no constituye un título competencial autónomo a favor del mismo, sino una obligación de necesario cumplimiento a cuyo servicio debe encontrarse su potestad normadora.

De esta forma, el TC se alinea con las tesis que sobre la supletoriedad mantiene De Otto⁴⁹, al afirmar que el ordenamiento general deberá colmar el vacío legal dejado por la asunción de una competencia no ejercida. Así, el Estado puede dictar normas necesarias para la aplicación del Derecho Comunitario derivado, en el caso de incumplimiento de una competencia-obligación autonómica, para solventar su segura responsabilidad ante la UE, y para el caso de que la CA ejecute este Derecho Comunitario dentro de plazo, las normas del Estado pasarán a tener una vigencia secundaria respecto a la vigencia primaria del derecho autonómico correctamente emanado.

Frente a esta interpretación, y en base al excesivo protagonismo que tanto la jurisprudencia constitucional como un amplio sector doctrinal ha otorgado al «principio de competencia», se ha afirmado⁵⁰ cómo hubiera sido posible garantizar el cumplimiento del Derecho derivado comunitario mediante normas estatales, sin necesidad de acudir al derecho supletorio, sino a la competencia de garantía de cumplimiento de las obligaciones internacionales que corresponde al Estado en virtud del artículo 149.1.3.º y que se explicita, que no atribuye, en el artículo 93 CE, o incluso en virtud del título competencial de responsabilidad exterior del Estado frente a las CCAA como elemento integrante de la competencia en «relaciones internacionales», de forma que cuando el Estado dicta normas

46. En sentido análogo pueden verse las SSTC 141/1993 y 213/1994.

47. TAJADURA, J., Op., cit., pp. 164 y 165.

48. BAÑO LEÓN, J.M.^a, «La ejecución autonómica del Derecho Comunitario ante el Tribunal Constitucional» en REDA, n.º 62, 1989, pp. 261 y 262.

49. DE OTTO, I., «La prevalencia del Derecho Estatal sobre el derecho regional» en REDC, n.º 2, 1981, pp. 74-75.

50. PÉREZ CALVO, A., *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 282-283. Puede verse en esta obra una importante, aunque no siempre compartida, reflexión sobre los posibles incumplimientos autonómicos en la obligación de ejecutar el derecho comunitario y los medios de garantía del Estado.

en caso de pasividad de una CA, no se podría hablar de sustitución sino del ejercicio de una competencia que le obliga a actuar para salvar su responsabilidad ante la UE⁵¹.

Creemos, por lo tanto, que no es el «principio de competencia» el que debe regir, con exclusividad las relaciones entre la actuación estatal y la autonómica, sino que el Estado debe dar efectividad al «principio de obligación en el cumplimiento de sus funciones», principio que entendemos básico en todo Estado de Derecho, predicable tanto respecto al Estado como a las CCAA y que, aunque tácitamente deducible del principio de constitucionalidad que debe regir toda la actuación de los poderes públicos, está expresamente manifestado en el artículo 9.1 CE, puesto que, como ha indicado el TC, la sujeción a la Constitución es una consecuencia de su carácter de norma suprema, que se traduce en un deber de signo distinto para los ciudadanos y para los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, los titulares de los poderes públicos «tienen, además, un deber general positivo de realizar sus funciones y hacerlo de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento» (SSTC de 18 de noviembre de 1983 y 14 de diciembre de 1983) y lo que el artículo 93 *in fine* de la Constitución impone al Estado es una función que consiste en garantizar el cumplimiento de las normas del Derecho derivado comunitario, facultando al Estado a usar aquellos mecanismos necesarios para evitar carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria. Cuando el Estado dicta normas para aplicar el derecho comunitario derivado no está ejercitando una función que le es ajena, sino que está cumpliendo una función que le ha sido atribuida constitucionalmente: garantizar el ejercicio de una actividad que ha sido desatendida por quien estaba obligada a ello, por lo que compartimos la idea de Jiménez de Parga⁵² cuando afirma que la supletoriedad es una función del ordenamiento jurídico y que esa función se cumple sin necesidad de habilitación de competencia de ningún tipo, puesto que la supletoriedad no emana de una competencia ni de una norma⁵³. Se trata, además, de una función que debe ser inferida no sólo a través del artículo 93 CE, sino, también, a partir de los arts 1; 2; 9.2, y en relación con éste último el artículo 96; 9.3 y 10 de la Constitución española, así como de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969, y del artículo 10 TCE (86 TCECA y 192 TEEEA). Como ha indicado Tajadura⁵⁴, la supletoriedad es una regla de relación entre los ordenamientos estatal y autonómicos que permite integrar las lagunas y vacíos normativos del Derecho autonómico aplicando el Derecho estatal, y que como tal, funciona al margen de las competencias del Estado o de la Comunidad autónoma. Si las relaciones entre el Derecho autonómico y el Derecho estatal se basaran

51. PÉREZ TREMPES, P., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987, p. 183, citado por PÉREZ CALVO, A., Op. cit., pp. 283-284.

52. Voto particular a la STC 61/1997 citada.

53. Esta idea de la supletoriedad como «función» del derecho del Estado es defendida también por DE OTTO, I., «La prevalencia del derecho...», op. cit., pp. 74-75.

54. TAJADURA, J., Op. cit., p. 120.

únicamente en el principio de competencia, y la cláusula de supletoriedad constituyera un título competencial, o dicho de otro modo, si el Estado necesitara de un título competencial para la utilización de la regla de supletoriedad, el derecho emanado en base a este título sería directamente aplicable. La regla de supletoriedad es neutra a efectos competenciales, no siendo posible, ni establecer, ni negar competencias sobre la base de la supletoriedad del Derecho estatal⁵⁵.

Todo ello es especialmente interesante en lo que a la ejecución, o posible inejecución, del Derecho Comunitario se refiere. Sentados, como hemos visto con anterioridad los criterios nacionales y comunitarios de atribución de competencias en materia de ejecución de normas comunitarias, debemos recordar que el Derecho Comunitario obliga directamente a los Estados, y en el caso español al Estado español, puesto que del juego del artículo 93 CE se deduce que la garantía de cumplimiento del derecho comunitario compete al Estado. A pesar de que el TC ha afirmado que el Derecho supletorio no puede ser impuesto directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con al exclusivo propósito para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo título competencial que justifique tal reglamentación (STC 6/1997 de 20 de marzo), y admitiendo, como hemos visto, que el artículo 93 CE no es un principio atributivo de nuevas competencias, su naturaleza como principio que establece una función, y por consiguiente requiere una obligación, convierte en necesario al derecho supletorio para salvar su responsabilidad internacional, al ser el único sujeto imputable. Es decir, lo que el artículo 93 CE establece es una función, y el cumplimiento de dicha función debe estar asegurado mediante los mecanismos suficientes, y entendemos que la aplicación supletoria del Derecho estatal puede ser capaz de evitar un incumplimiento por inactividad legislativa⁵⁶ de las instancias autonómicas.

El artículo 93 CE no presupone que de la garantía del cumplimiento se derive, sin más que corresponde al órgano garante la ejecución de la materia⁵⁷. La ejecución debe corresponder al órgano que tiene atribuida la competencia, puesto que de lo contrario sí se alteraría el sistema competencial. Este precepto constitucional atribuye al Estado la garantía de cumplimiento, no el cumplimiento, de forma que se permite distinguir entre la ejecución, propiamente dicha, que en el ámbito de sus competencias corresponde a los órganos autonómicos, y la fiscalización de esa ejecución, que corresponde a los órganos centrales del Estado,

55. BALAGUER CALLEJÓN, F. en VVAA, *Derecho Constitucional*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 1999, p. 342.

56. Hemos centrado nuestro trabajo, con carácter exclusivo, en el supuesto de inactividad legislativa autonómica, no haciéndolo extensivo ni a la ausencia de actos de ejecución administrativa ni a los casos de desarrollo legislativo incorrecto o inadecuado por considerar, de conformidad con lo afirmado por RUIZ RUIZ (RUIZ RUIZ, F., Op. cit., pp. 176 y 182), que en el primer caso el poder de sustitución del Estado no se encuentra amparado por la cláusula de supletoriedad, y en el segundo, no creemos que el Estado pueda decidir unilateralmente si el desarrollo normativo del Derecho comunitario que haya hecho una CA sea o no correcto, por considerar que esta función corresponde enjuiciarla al TJCE a través de la prejudicialidad planteada por el juez interno, o una demanda por incumplimiento contra el Estado, aunque lo que se pretenda es evitar que el Estado incurra en responsabilidad.

57. SORIANO, J.E., Op. cit., p. 232.

facultados y obligados a intervenir en caso de rebeldía, negligencia o retraso en el de las CCAA en el ejercicio de sus funciones y obligaciones⁵⁸. Se trata de una garantía que sólo debe ser activada en los casos de incumplimiento por parte de los órganos autonómicos competentes, y que, como ha indicado López Castillo⁵⁹, como quiera que se trata de un cumplimiento debido en el que, de ordinario, las CCAA están más que interesadas, no cabría imaginar esta función estatal en garantía de las obligaciones como un mecanismo de supercontrol frente a entes reacios, reticentes, e incluso hostiles, sino como lo que realmente es, un instrumento de prevención y salvaguardia ante la posible incursión en responsabilidad.

5. LA VALIDEZ DE LA CLÁUSULA DE SUPLETORIEDAD. LA SUPERACIÓN DE LA GARANTÍA DEL ARTÍCULO 93 *IN FINE* DE LA CONSTITUCIÓN

A través de la aplicación de la cláusula de supletoriedad como medida de cumplimiento de la función de garantía que impone el artículo 93 CE, se garantiza, la responsabilidad del Estado, pero, sobre todo, se garantiza, la ausencia de ruptura del modelo de organización territorial diseñado constitucionalmente y del sistema de reparto competencial, puesto que la legislación supletoria cederá en cuanto la CA afectada actúe en ejercicio de su competencia temporalmente sustituida por los órganos centrales del Estado en garantía de sus obligaciones constitucionales⁶⁰. La legislación supletoria, que será inaplicable cuando exista normación autonómica, constituye una norma de «intervención mínima»⁶¹ frente a otros mecanismos más invasores o coactivos, que además de alterar el orden competencial, no dan respuesta a la responsabilidad comunitaria en que el Estado pueda incurrir. Además permite dar un mayor cumplimiento al principio constitucional de *seguridad jurídica*, que puede convertirse en un valor secundario o inexistente a la luz de la última jurisprudencia del TC en materia de supletoriedad⁶², toda vez que permite conjugar, de manera eficaz los principios de unidad y autonomía, que constituyen los ejes centrales del sistema de distribución territorial del poder diseñado por la Constitución.

Si, como en efecto ha establecido el TC, el Estado no puede recurrir a la regla de supletoriedad para hacer frente al cumplimiento de las funciones que el ordenamiento constitucional le impone, deberá hacerlo a otras fórmulas constitucionales –leyes de armonización, ejecución forzosa (art. 155 CE) o a la ampliación del ámbito de sus bases– para garantizar la satisfacción de los intereses generales que pudieran resultar afectados por la inactividad de las CCAA, lo que podría llevar al Estado a un abuso de sus atribuciones en detrimento de las competencias

58. REMIRO BROTONS, A., «Comentarios a los artículos 93 y 94 CE» en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Alzaga (dir), T. VII Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1998, p. 590.

59. LÓPEZ CASTILLO, A., Op. cit., p. 147.

60. LÓPEZ CASTILLO, A., «Creación y aplicación del Derecho comunitario europeo y Comunidades Autónomas» en *REDC*, n.º 35, 1992, p. 149.

61. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Op. cit., pp. 345 y ss.

62. Voto particular de JIMÉNEZ DE PARGA a la STC 61/1997 de 20 de marzo.

autonómicas. Se trata además de mecanismos que, aunque podrán ser utilizados porque están reconocidos constitucionalmente, su uso es menos adecuado respecto a órganos políticos de representación y pueden generar una mayor conflictividad entre los distintos entes, por lo que, como el hecho de que las actuaciones a emprender, fundamentalmente sustitutivas, se consiguen por otras vías más pacíficas y de carácter ordinario, se hace más aconsejable el uso de estas últimas. Respecto a la efectividad de la seguridad jurídica, piénsese que a la luz de la última doctrina constitucional, la llamada a los múltiples operadores jurídicos autonómicos para la integración de las lagunas autonómicas, puede dar lugar a las mismas múltiples soluciones, lo que incurriría en caos, desorden y falta de predictibilidad. Como ha indicado el TC (STC 27/1981), la seguridad jurídica constituye que permite promover, en el orden jurídico la justicia y la libertad en igualdad. Se trata, además, de un principio que afecta directamente a los ciudadanos que deben de prever la aplicación del Derecho por los poderes públicos, constituyendo la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cual ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho (STC 36/1991), es decir, certeza respecto al ordenamiento aplicable y sobre los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986). En definitiva, además de que el principio de seguridad jurídica tiene valor por sí mismo (STC 99/1987), se trata de un principio que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, interdicción en la arbitrariedad; es una suma de estos principios equilibrada de tal suerte que permita promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad (STC 27/1981; STC 227/1988; STC 150/1990).

Creemos que la cláusula de supletoriedad debe ser entendida e interpretada a partir del modelo de Estado constitucionalmente garantizado, y en virtud de esta afirmación, debemos admitir que lo que la CE ha querido establecer con la regla de supletoriedad es reforzar la vigencia del principio de unidad del ordenamiento jurídico español, como un ordenamiento en el que conviven los ordenamientos autonómicos y en el que no existe separación entre ambos ordenamientos –el estatal y los autonómicos– y en el que la supletoriedad juega como regla a aplicar a la hora en que surja un problema concreto⁶³, sin que ello suponga un ataque al principio de autonomía, puesto que entendemos que la autonomía, aun en el supuesto de que pudiera comprender la facultad de anormación competencial –facultad que, además, se vería seriamente afectada como consecuencia de la última jurisprudencia constitucional sobre supletoriedad–, no puede vulnerar ningún principio constitucional, ni afectar al correcto funcionamiento del sistema⁶⁴, ni al cumplimiento de obligaciones constitucionales y estatutarias, ni comprometer la responsabilidad internacional del Estado por su inactividad en la ejecución del Derecho Comunitario derivado, por ser ésta una obligación implícita en la asunción de sus funciones.

De esta forma, como ha establecido Gómez-Ferrer⁶⁵ la supletoriedad del Derecho estatal permitiría asegurar el cumplimiento de la propia Constitución, a

63. TORRES MURO, I., *Op. cit.*, p. 176.

64. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Op. cit.*, p. 107.

65. GÓMEZ-FERRER, R., «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional» en *RAP*, n.º 113, citado por TAJADURA, J., *Op. cit.*, p. 133.

través del cumplimiento de los fines, valores, reglas y principios que la Constitución establece, entre los que se encuentran el de unidad y autonomía, y hacer efectivo el modelo de Estado consagrado.

Compartimos la opinión manifestada por Alzaga Villaamil al considerar que la reciente doctrina sentada por el TC en relación a la regla de supletoriedad es «errónea», «caótica» y «que no resiste el menor análisis»⁶⁶. Si el sistema de producción de las normas aspira a la plenitud del ordenamiento jurídico, debe proporcionar respuesta a todas las cuestiones y problemas que puedan plantearse y debe favorecer la plenitud del ordenamiento respondiendo a la necesidad de integración del ordenamiento en su conjunto⁶⁷, la validez de la regla de supletoriedad no se puede poner en entredicho por la jurisprudencia constitucional, ya que esta regla sirve para suplir la inactividad de quien está obligado a actuar en virtud de las funciones asumidas estatutariamente, e impuestas constitucionalmente, toda vez que es coherente con los principios de ordenación del ordenamiento del Estado español. A través de la supletoriedad, el sistema de producción de las normas establece una conexión entre dos fuentes de producción normativa –integrantes de un único ordenamiento jurídico– y en su virtud la solución prevista en el ordenamiento supletorio pasa a cubrir el vacío que se pueda apreciar en el otro, sin que ello suponga una alteración de las reglas de juego que regulan las relaciones entre ambas fuentes de producción, permitiendo, además que el Estado no incumpla con las obligaciones que le han sido impuestas constitucionalmente –principio de obligación en el cumplimiento de las funciones constitucionalmente asignadas.

Una cuestión es que el Estado abuse en la aplicación de la regla de supletoriedad, y otra muy distinta, y radicalmente alejada, no sólo de la finalidad con la que el constituyente la contempló, sino, sobre todo, del modelo de Estado constitucionalizado, es que el Estado no pueda dictar derecho supletorio si carece de un título competencial propio, lo cual es totalmente contradictorio, puesto que la vinculación de la supletoriedad con las potestades competenciales propias rompe con el principio en la aplicación del Derecho que pretende la jurisprudencia constitucional, ya que en este supuesto el derecho estatal no sería supletorio, sino directamente aplicable. La regla de supletoriedad garantiza la supremacía del interés general y asegura el mínimo de unidad indispensable en un modelo de pluralidad de ordenamientos jurídicos que integran un único ordenamiento.

Si bien es cierto que falta un marco general adecuado y completo de colaboración, cooperación y coordinación como mejor instrumento para facilitar la solidaridad como participación en la toma de posturas, interesar a las diversas partes y evitar demoras en el cumplimiento de las obligaciones⁶⁸, y que se pueden propiciar medidas de fiscalización a través de actuaciones de alta inspección o de

66. ALZAGA VILLAAMIL, O.; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. y RODRÍGUEZ-ZAPATA, J., *Derecho político español*. Vol. I: *Constitución y Fuentes*, CERA, Madrid, 1997, pp. 599 y ss.

67. MOREL OCAÑA, L., *Curso de Derecho Administrativo*, T. I. Aranzadi, Madrid, 1998, p. 67.

68. Pueden verse al respecto: SANTAOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y Cooperación*, IEAL, Madrid, 1984; JIMÉNEZ BLANCO, A., *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales (supervisión, solidaridad, coordinación)*, IEAL, Madrid, 1985.; TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2.ª Ed. Comares, Granada, 2000.

vigilancia, la falta de cumplimiento de sus obligaciones por los órganos autonómicos, debe permitir actuaciones concretas de intervención para suplir la inactividad legislativa autonómica hasta que se decida a actuar, y los poderes centrales del Estado, en virtud de sus funciones y atribuciones constitucionales, se encuentran legitimados para sustituir a los autonómicos en los supuestos en que exista dejación de una responsabilidad a la que están obligados, asegurando la integridad del sistema de fuentes del Derecho y la efectividad de los derechos de los particulares.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso de Antonio, J.A., «Comentario al artículo 149» en Alzaga, O. (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, T. XI, Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1998.
- Aja, E. y otros., *El sistema jurídico de las CCAA*, Tecnos, Madrid, 1985.
- Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I. y Rodríguez-Zapata, J., *Derecho Político español según la Constitución de 1978*, I, CERA, Madrid, 1997.
- Balaguer Callejón, F., *Fuentes del Derecho*, 2 Vols, Tecnos, Madrid, 1991 y 1992.
- «Los conflictos normativos entre el Derecho estatal y el Derecho autonómico» en *RCG*, n.º 19, 1990.
- «La integración del derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal» en *RAP*, n.º 26, 1990.
- Balza Aguilera, J. y de Pablo Contreras, P., «El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las CCAA» en *REDA*, n.º 55, 1987.
- Biglinio, P., «La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva» en *REDC*, n.º 50, 1997.
- Canosa Usera, R., «Contribución al estudio de la supletoriedad» en *RVAP*, n.º 35, 1993.
- García de Enterría, E., «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones» en *RAP*, n.º 100-102, 1983.
- «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas» en *REDA*, n.º 95, 1997.
- Lagasabaster Herrarte, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Cívitas, Madrid, 1991.
- «La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las autonomías» en *REDC*, n.º 55, 1999.
- Leguina Villa, J., «El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal» en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 2, 1997.
- López Aguilar, J.F., «La aporía constitucional de la supletoriedad del Derecho del Estado» en *RVAP*, n.º 51, 1998.
- Muñoz Machado, S., *Derecho Público de las CCAA*, Madrid, 1982.
- Otto de, I., *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Cívitas, Madrid, 1986.
- Pérez Calvo, A., *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993.
- Pérez Tremps, P., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, Ministerio de Justicia 1987.
- Requejo Pagés, J.L., «El Estado autonómico. ¿Un modelo transitorio?. La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997» en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 1, 1997.
- Rodríguez García, C.J., «La supletoriedad, persistente interrogante legislativo» en *RFDUC*, n.º 22, 1998.

Ruiz Ruiz, F., «La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho Comunitario europeo» en *REDC*, n.º 51, 1997.

Tajadura Tejada, J., *La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del autonómico*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.

Torres Muro, I., «La doctrina del TC sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa matizada» en *RFDUC*, 22, 1998.