

LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL DESARROLLO NORMATIVO Y LA EJECUCION DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Análisis de la jurisprudencia constitucional

FLORENTINO RUIZ RUIZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONFIGURACIÓN DE LA CAPACIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA DESARROLLAR O EJECUTAR EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO: A) *Principios generales*. B) *El ejercicio de las competencias normativas autonómicas en el desarrollo del Derecho comunitario europeo*. C) *Las competencias ejecutivas autonómicas en relación a la ejecución del Derecho comunitario*.—III. LA CONCURRENCIA DE TÍTULOS COMPETENCIALES, LOS TÍTULOS ESTATALES DE ACTUACIÓN TRANSVERSAL Y EL LÍMITE TERRITORIAL A LA ACTUACIÓN AUTONÓMICA: A) *Concurrencia de títulos competenciales y títulos estatales de actuación transversal*. B) *El límite del territorio*. C) *El título estatal sobre las relaciones internacionales y las competencias de las Comunidades Autónomas*.—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

La cuestión de la articulación de las competencias que ostentan, respectivamente, el Estado y las Comunidades Autónomas cuando se trata de proceder a la adopción de medidas de desarrollo normativo y ejecución del Derecho comunitario europeo en el orden interno ha recibido diferente tratamiento por la doctrina (1). Por su parte, el Tribunal Constitucional ha

(1) Al respecto, véanse O. CASANOVAS Y LA ROSA y J. A. GONZÁLEZ CASANOVAS: «Phénomène régional et integration», en *L'Espagne et les Communautés Européennes*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1979, págs. 135 y sigs.; O. CASANOVAS Y LA ROSA: «Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo», *RIE*, 1989, págs. 767 y sigs.; V. CONSTANTINESCO: «Las Comunidades Europeas, Estados, regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», *RIE*, 1989, págs. 11 y sigs.; G. GARZÓN CLARIANA, G. ALBIOL BIOSCA, G. PIÑOLL Y RULL

sentado el principio según el cual la adopción de las medidas internas de desarrollo normativo y ejecución del Derecho comunitario se rige por las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por ello habrán de ser adoptadas por aquella de las dos instancias que sea competente en la materia sobre la que haya de actuarse, según la función o funciones con que cada una cuente sobre dicha materia, y la extensión de dichas funciones (2).

y B. VILA Y COSTA: «La ejecución del Derecho comunitario en España y las competencias de las Comunidades Autónomas», en *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1986, págs. 193 y sigs.; F. GONZÁLEZ AYALA: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, págs. 251 y sigs.; I. LASAGABASTER HERRARTE: *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, HAEE/IVAP, Oñati, 1986; L. LÓPEZ GUERRA: «La incidencia de la normativa comunitaria en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas», en *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, HAEE/IVAP, Oñati, 1986, págs. 473 y sigs.; A. MANGAS MARTÍN: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 1.ª ed., Tecnos, Madrid, 1986; *ibidem*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1987; «La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas», en *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1990, págs. 59 y sigs.; «La ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Comunidades Autónomas...*, cit., págs. 181 y sigs.; J. DE MIGUEL ZARAGOZA: «Problemas constitucionales en la recepción del Derecho derivado», *BIMJ*, núm. 1.184, págs. 20 y sigs.; F. MORATA: «L'executiu del Dret comunitari en els Estats membres descentralitzats: un enfocament jurídico-polític», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Public*, núm. 70, septiembre 1987, págs. 73 y sigs.; S. MUÑOZ MACHADO: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986; I. OLIVARES MARTÍNEZ: «La incidencia de la integración sobre las competencias de las Comunidades Autónomas», *DA*, núm. 201, 1984, págs. 257 y sigs.; P. PÉREZ TREMPES: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987; A. REMIRO BROTONS: «La responsabilidad por incumplimiento de las Comunidades Autónomas», en *Comunidades...*, cit., págs. 207 y sigs.; G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la CE», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1984*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1985, págs. 191 y sigs.; L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: «El artículo 93 CE y el bloque de la constitucionalidad: algunos problemas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 219 y sigs.; J. E. SORIANO: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990.

(2) En este sentido, SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, conflictos positivos de competencia núms. 598 y 1.403/1986 y 857/1988, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1988, pág. 924; STC 64/1991, de 22 de marzo, recursos de amparo núms. 853, 1.776/1988 y 669/1989, FJ 4.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1991, pág. 715; STC 76/1991, de 11 de abril, conflictos positivos de competencia núms. 838 y 916/1986, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, págs. 110-111; STC 115/1991, de 23 de mayo, conflicto positivo

El principio anterior es coherente con exigencias que deben entenderse fundamentales para el funcionamiento e incluso la misma existencia del Estado autonómico (3), así como con la regla de Derecho comunitario según la cual corresponde al ordenamiento interno de cada Estado determinar si las entidades territoriales participan o no y, en caso afirmativo, en qué medida, en las labores de desarrollo normativo y ejecución del Derecho comunitario en las materias de su competencia (4).

de competencia núm. 1.076/1986, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1991, págs. 425-426; STC 236/1991, de 12 de diciembre, conflictos positivos de competencia núms. 44, 48, 49, 50 y 64/1986 y 1.602/1988, FJ 9.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1991, pág. 621; SSTC 79/1992, de 28 de mayo, conflictos positivos de competencia núms. 1.081/1986, 134/1987, 168/1987, 805/1987, 1.111/1987, 1.113/1987, 1.329/1987, 33/1988, 125/1989 y 1.692/1989, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1992, pág. 165; STC 141/1993, de 22 de abril, conflicto positivo de competencia núm. 513/1987, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1993, págs. 1460-1461.

(3) Como es la salvaguardia de un «núcleo esencial» de la autonomía a través del cual se delimita el ámbito competencial autonómico, dentro del cual su actuación es válida, y la integración de los ordenamientos autonómicos en el general del Estado, con cuyas normas se relacionan a través del principio de competencia. En este sentido, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I, págs. 200 y 282; F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «Los Estatutos de autonomía y su naturaleza paraconstitucional», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, IEF, Madrid, 1984, vol. IV, pág. 2958. El Tribunal Constitucional, por su parte, ha señalado, desde los inicios de su doctrina, la presencia de los criterios indicados. Véanse STC 4/1981, de 2 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1981, pág. 48; STC 5/1981, de 13 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 189/1980, FJ 20, *Rep. Ar. T. C.*, 1981, pág. 85; STC 25/1981, de 14 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 25/1981, FJ 3, *Rep. Ar. T. C.*, 1981, pág. 361; STC 32/1981, de 28 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981, FFJJ 3.º y 6.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1981, págs. 451 y 458; STC 26/1982, de 24 de mayo, conflictos positivos de competencias núm. 181/1981, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 244; STC 64/1982, de 4 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 114/1982, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 602; STC 32/1983, de 28 de abril, conflictos positivos de competencias núms. 94 y 95/1982, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1983, pág. 284.

(4) A este respecto, el TJCE ha afirmado que es el ordenamiento interno de los Estados quien ha de determinar cuál de sus órganos es el competente para adoptar las disposiciones de desarrollo y ejecución de las normas comunitarias, y lo ha hecho utilizando una fórmula que se ha hecho ya clásica en las afirmaciones del Tribunal cuando se refiere a este asunto: «Cada Estado miembro es perfectamente libre de distribuir como mejor le parezca sus competencias en el ámbito interno y, por tanto, de dar ejecución a una directiva a través de las medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales. Este reparto de competencias no exime, sin embargo, al Estado de la obligación de asegurar que dichas disposiciones de las directivas tengan traducción fiel en el Derecho interno. Es, además, jurisprudencia de este Tribunal que un Estado miembro no puede apoyarse en disposiciones, prácticas o situaciones de su Derecho interno para justificar la inobservancia de las obligaciones impuestas al mismo por el Derecho comunitario.» A este respecto, STJCE de 25 de mayo de 1982, as. núm. 96/1981, *Commission des Communautés Europé-*

La corrección del principio no debe hacer olvidar, sin embargo, que, dada su generalidad, tiene una claridad sólo aparente, y su concreción requiere tener en cuenta otras cuestiones que definen el marco de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, hasta el punto de ser sobre las que, en realidad, ha de sustentarse su efectividad.

Para hallar el verdadero alcance del principio se precisa, pues, indagar sobre la configuración que ha realizado el Tribunal Constitucional respecto del alcance de las competencias que corresponden, respectivamente, al Estado y a las Comunidades Autónomas (5); de la interpretación de ciertos títulos compe-

ennes/Royaume des Pays-Bas, FJ 12, *Rec.*, 1982, pág. 1804; STJCE de 6 de marzo de 1985, as. núm. 272/1983, *Commission des Communautés Européennes/Royaume de Belgique*, FJ 25, *Rec.*, 1985, pág. 1054; STJCE de 4 de junio de 1987, as. núm. 134/1986, *Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de Bélgica*, FJ 7.º, *Rec.*, 1987, pág. 2421; STJCE de 17 de junio de 1987, as. núm. 1/1986, *Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de Bélgica*, FJ 9.º, *Rec.*, 1987, pág. 2805; STJCE de 3 de octubre de 1989, as. núm. 383/1985, *Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de Bélgica*, FJ 10, *Rec.*, 1990, pág. 3080; STJCE de 12 de junio de 1990, as. núm. C-8/1988, *República Federal de Alemania/Comisión de las Comunidades Europeas*, FJ 13, *Rec.*, 1990, pág. I-2359; STJCE de 5 de julio de 1990, as. núm. C-42/1989, *Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de Bélgica*, FJ 24, *Rec.*, 1990, pág. I-2841; STJCE de 10 de julio de 1990, as. núm. C-217/1988, *Comisión de las Comunidades Europeas/República Federal de Alemania*, FJ 26, *Rec.*, pág. I-2906; STJCE de 17 de enero de 1991, as. núm. C-157/1989, *Comisión de las Comunidades Europeas/República italiana*, FJ 17, *Rec.*, 1991, pág. I-88; STJCE de 11 de junio de 1991, as. núm. C-290/1989, *Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de Bélgica*, FJ 9, *Rec.*, 1991, pág. I-2865.

(5) Es posible sostener que, salvo algunas excepciones, en nuestro sistema el ejercicio de una competencia en exclusividad no supone el monopolio de una materia por el poder público de que se trate. No obstante, la calificación de exclusiva se utiliza en la Constitución y en los Estatutos de autonomía con un sentido «marcadamente equívoco», con lo que la averiguación del alcance de la competencia adquiere un componente casuístico muy relevante. Sin embargo, afirmando siempre el carácter de exclusividad de la competencia cuando se poseen todas las facultades de actuación sobre una materia, cabe hablar de competencias exclusivas también cuando se posee una función en su totalidad sobre una determinada materia, y cuando se comparte la función, pero cada una de las instancias tiene atribuido el monopolio de actuación sobre alguna parcela de la materia de la que se trate. Este supuesto es el que plantea problemas más complejos en nuestro caso, pues se suscita en los casos en los que se comparte la función normativa, de tal manera que corresponde al Estado la competencia para regular sus aspectos básicos y a las Comunidades Autónomas para adoptar las normas de desarrollo. A este respecto, el Tribunal Constitucional, aunque se ha referido en ocasiones a competencias compartidas y en otras a competencias concurrentes, más que realizando una calificación conceptual de las competencias, cuando ha utilizado estas expresiones ha procurado resolver los litigios que se le han planteado de forma casuística, procurando ante todo determinar el titular de la competencia controvertida en función de las circunstancias del caso concreto. En este sentido, F. TOMÁS Y VALIENTE: *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 101. Estamos en presencia de una competencia concurrente cuando dos entes ostentan una función de

tenciales atribuidos al Estado, susceptibles de actuar de forma transversal sobre ámbitos competenciales atribuidos a las Comunidades Autónomas (6), y de los límites generales de la actuación autonómica (7).

Las páginas que siguen pretenden aportar algunas reflexiones sobre la temática señalada, particularmente desde la consideración de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

II. CONFIGURACION DE LA CAPACIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS PARA DESARROLLAR O EJECUTAR EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

A) *Principios generales*

A nuestro juicio, la capacidad autonómica para proceder al desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comunitario europeo se encuentra determi-

idéntica naturaleza con igual extensión sobre la misma materia. En este caso, la concurrencia se articula de tal forma que la competencia se atribuye indiscriminadamente a ambos, pudiendo actuar cada uno de los dos, pero estableciéndose que uno de ellos sólo podrá hacerlo en tanto no haga el otro. El caso más representativo en nuestro ordenamiento se produce en los supuestos de compartición de la función normativa cuando, dado el carácter fluctuante de lo que deba entenderse por básico en cada momento, existe siempre una zona de regulación de la materia afectada en la que oscilará la competencia normativa de una y otra instancia. Respecto de las normas que efectúan la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, véase STC 103/1989, de 8 de junio, recursos de inconstitucionalidad núms. 682 y 683/1984, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1988, pág. 607. Por lo que se refiere a las competencias estatales, el Tribunal Constitucional ha señalado que «el fondo competencial del Estado no resulta de las atribuciones específicas resultantes de la Constitución y de los Estatutos, como es el caso de las Comunidades Autónomas, sino el que resulta, a partir de un fondo genérico, de las «sustracciones» al mismo por los Estatutos en el marco de la Constitución. En este sentido, bien puede decirse que la competencia estatal no es sino competencia «residual», si bien con un «núcleo duro» garantizado por la Constitución»: STC 146/1992, de 16 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 365/1986, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1992, pág. 175.

(6) En este caso, son de consideración la competencia estatal sobre las relaciones internacionales y aquellos títulos competenciales del Estado que pueden encuadrarse dentro de la idea de *unidad de la economía nacional*.

(7) Entre ellos, el límite del territorio, la necesidad de garantizar la igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, la libertad de circulación y establecimiento en cualquier parte del territorio, el principio de la unidad de mercado, afectación de los intereses que excedan el ámbito autonómico, unidad jurídica, unidad económica y uniformidad de las condiciones de vida fuera de los límites de la Comunidad Autónoma. En este sentido, STC 71/1982, de 30 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 86/1982, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 674; asimismo, E. AJA, J. TORNOS, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTI: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1986, pág. 125.

nada por un doble eje de coordenadas. Por un lado, por el margen de actuación que las mismas normas comunitarias dejen a los Estados miembros, y por otro, por el reparto interno del poder que se haya hecho en cada materia (8).

Es preciso, así, tener en cuenta la naturaleza y contenido de la disposición comunitaria a desarrollar o ejecutar, ya que, dado que la pertenencia a las Comunidades Europeas supone un desplazamiento del ejercicio de competencias que antes pertenecían tanto a las instancias centrales del Estado como a las autonómicas, aquélla reflejará la intensidad con la que la Comunidad ha ejercido las competencias que le han sido transferidas, y de forma negativa, las que quedan en poder de las instancias internas (9). Por otro lado, es preciso referirse a la doctrina constitucional respecto de la cuestión general del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y mostrar su aplicación en la adopción de las medidas de desarrollo normativo y ejecución del Derecho comunitario europeo (10).

El Tribunal Constitucional ha venido a reconocer la actuación conjunta del doble condicionamiento señalado, si bien, en relación a la primera, con las salvedades impuestas por su doctrina sobre el alcance de los títulos competenciales de actuación transversal atribuidos al Estado (11).

(8) F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «Reflexiones sobre el desarrollo normativo del Derecho comunitario», *RIE*, 1987, pág. 343; M. PÉREZ GONZÁLEZ: «La acción exterior del Estado y las autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1987, pág. 344; S. MUÑOZ MACHADO: *El Estado...*, cit., pág. 91. Tal postura parece desprenderse del acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en los procesos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a su competencias, cuyo punto sexto se refiere al «posible incumplimiento» que «tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma o en la omisión de los mismos». Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias. Fuente: M. MARTÍNEZ CUADRADO: «Las autonomías regionales en la Europa comunitaria», en *Comunidades Autónomas...*, cit., anexo, pág. 40.

(9) G. STROZZI: *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al Diritto internazionale*, Giuffrè, Milán, 1983, pág. 231.

(10) L. LÓPEZ GUERRA: «El reparto de competencias Estado-autonomías según la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Comunidades Autónomas...*, cit., pág. 233.

(11) Afirma textualmente que «las normas del Estado que no sean simple transcripción de las comunitarias, sino que sirvan de desarrollo o complemento de éstas, sólo pueden obtener aplicación directa sin invadir las competencias que sobre agricultura y ganadería ostentan las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña cuando hayan de ser consideradas normas básicas de

B) *El ejercicio de las competencias normativas autonómicas en el desarrollo del Derecho comunitario europeo*

Si la competencia es exclusiva de la Comunidad Autónoma, corresponde a ésta la promulgación de las normas necesarias para desarrollar las disposiciones comunitarias, incluyendo la potestad para adoptar medidas reglamentarias, tanto si se trata de reglamentos jurídicos como organizativos, y si la competencia es plena, también la adopción de las medidas de ejecución administrativa que precise la norma comunitaria (12).

ordenación del sector o bien cuando la existencia de una ordenación común esté justificada por razones de coordinación de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los Reglamentos comunitarios aplicables. Con estas salvedades, las Comunidades Autónomas pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar esa normativa europea y regular las operaciones de gestión que les corresponden en el marco del Derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación». STC 79/1992, de 28 de mayo, cit., FJ 3.º, págs. 168-169; STC 91/1992, de 11 de junio, conflicto positivo de competencia núm. 1.595/1987, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1992, págs. 321-322.

(12) Los Estatutos de Autonomía han definido el haz de facultades que corresponde a la respectiva Comunidad Autónoma, según la función o funciones ligadas a cada competencia. Según la intensidad que pueden alcanzar las competencias de la Comunidad Autónoma sobre una materia, han distinguido entre exclusividad sobre la misma (arts. 10 EPV, 9 EC, 27 EG, 13 EA, 10 EAst., 22 ECant., 8 ELRi., 10 EM, 31 EV, 35 EAr., 31 ECast-M., 29 ECan., 49.1 y 50.1 LRARFN, 7 EExtr., 10 EBal., 26 EMad., 26 ECast.-L.), en cuyo caso corresponde a los poderes autonómicos la legislación y la función ejecutiva ambas en su totalidad (así ha sido expresamente reconocido en el art. 25.2, primer inciso, EC, 41.2 EA, 10.2 EAst., 32.2 ECant., 8.2 ELRi., 10.2 EM, 35.2 EAr., 31.2 ECast.-M., 29, último párrafo, EC, 7.2 EExtr., 10, último párrafo, EBal., 25.2.a) EMad., 26.2 ECast.-L.) y concurrencia o compartición, que a su vez admiten dos niveles de participación: o bien se atribuye a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación estatal (art. 11 EPV, 10.1 EC, 28 EG, 15 EA, 11 EAst., 23 ECant., 9 LRi., 11 EM, 32 EV, 36.1 EAr., 32 ECast.-M., 32 ECan., 57 LRARFN, 8 EExtr., 11 EBal., 27 EMad., 27 ECast.-L.), o bien se atribuye a la Comunidad Autónoma únicamente la función ejecutiva, correspondiendo al Estado la función normativa en su totalidad (art. 12 EPV, 11 EC, 29 EG, 17 EA, 10 ELRi., 33 EV, 36.2 y 36.4 EAr., 33 ECast.-M, 58.1 LRARFN, 12 EAst., 24 ECant., 12 EM, 33 ECan., 9 EExtr., 12 EBal., 28 EMad., 28 ECast.-L.). También han precisado el contenido de la función ejecutiva (así, por ejemplo, art. 20.4 EPV, 37.3 EG, 32.3 ECant., 33.1 EAst., 25.1.a) y c) ELRi., 40.1 LRARFN, 35.3 EMa.), reconociendo en algunos casos que se sujetará a las normas reglamentarias de ejecución que dicte el Estado (así, por ejemplo, arts. 37.3 EG, 41.4 EA, 12 EAst., 24 ECant., 12 EM, 33 ECast.-M, 33 ECan., 9 EExtr., 12, EBal., 28 ECast.-L.). Véanse también a este respecto STC 100/1991, de 13 de mayo, recurso de inconstitucionalidad núm. 536/1981, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1991, pág. 314; STC 236/1991, cit., FJ 3.º, pág. 612. Por lo que se refiere a la potestad reglamentaria autonómica, dado el concepto material de legislación utilizado por el artículo 149.1 de la Constitución, las Comunidades Autónomas podrán dictar reglamentos jurídicos cuando ostente también la competencia legislativa sobre la materia, salvo que se trate de desarrollar la legislación básica del Estado, y la potestad reglamentaria se integre dentro de dicho con-

En este supuesto, además, prevalecerán las disposiciones autonómicas de desarrollo sobre las que, en su caso, adopten los órganos centrales del Estado (13), y este último no podrá promulgar leyes-marco u otro tipo de normas legales o reglamentarias bajo el pretexto de proceder a adoptar las medidas de aplicación interna del Derecho comunitario europeo, a salvo los supuestos de promulgación de normas supletorias, con base en el artículo 149.3 de la Constitución (14).

En los casos en los que la competencia autonómica sea también exclusiva, pero para efectuar el desarrollo legislativo de la legislación básica estatal, el desarrollo normativo del Derecho comunitario exige, o al menos puede exigir, la actuación de los dos legisladores internos. Aparte de que en aras de que dicho desarrollo normativo se haga correctamente, se requiere una comunicación fluida entre los órganos centrales y los autonómicos (15), es preciso diferenciar los distintos supuestos que ante tal situación pueden plantearse.

Para ello, es preciso tener presente el efecto de ocupación del terreno normativo que realizan las normas comunitarias y diferenciar, dentro de estas últimas, la distinta intensidad con la que se realiza dicho efecto de preclusión (16).

cepto, lo que ha sido recogido expresamente en algunos Estatutos de Autonomía, como ocurre con los arts. 41.3 EA, 41.1 LORARFN, 27 EMad., 27.2 ECast.-L. O que la misma norma estatal disponga otra cosa, como prevé expresamente el artículo 36.4 EAr. Cuando se trate de ejecutar legislación estatal, las Comunidades Autónomas sólo podrán dictar reglamentos de organización, que se consideran como parte integrante de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre su propia Administración, lo que ha sido asumido, por otra parte, por los Estatutos de autonomía (así, por ejemplo, arts. 25.3 EC, 39 EG, 41.5 EA, 35 E.Cant., 25 ELRi., 51.1 EM, 43 EAr., 21.1 ECan., 38.1 EMa., 31.1 ECast.-L., 20.4 EPV, 25.3 EC, 41.4 EA, 23.2 EAst., 32.2 ECant.). Véase STC 18/1982, de 4 de mayo, conflictos positivos de competencia núm. 220 y 230/1981, FJ 4.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 174; STC 35/1982, de 14 de junio, recurso de inconstitucionalidad núm. 24/1982, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 321; STC 39/1982, de 30 de junio, conflicto positivo de competencia núm. 36/1982, FJ 7.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 361; STC 71/1982, cit., FJ 4.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 675; STC 81/1984, de 20 de julio, conflicto positivo de competencia núm. 551/1983, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1984, pág. 891; STC 100/1991, cit., FJ 2.º, pág. 313. Respecto del contenido de las competencias plenas, véase STC 103/1989, de 8 de junio, recursos de inconstitucionalidad núms. 682 y 683/1984, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1989, pág. 607.

(13) G. GARZÓN CLARIANA y otros: *loc. cit.*, pág. 220.

(14) Véanse STC 79/1992, cit., págs. 132 y sigs., y STC 80/1993, de 8 de marzo, conflictos positivos de competencia núm. 1043/1986 y 336/1987, *Rep. Ar. T. C.*, 1993, págs. 835 y sigs.

(15) S. MUÑOZ MACHADO: *El Estado...*, cit., pág. 104.

(16) La referencia al principio de preclusión se hace en el sentido señalado por S. MUÑOZ MACHADO, y trata de resolver, en general, «el problema de si la norma beneficiada por la preferencia ocupa todo el espacio normativo —definiendo así su dominio exclusivo de un solo legislador sobre esta materia— o deja aún terreno libre que puede ser cubierto por normas de otra pro-

En este sentido, cabe distinguir, de un lado, los reglamentos comunitarios que precisan algún tipo de complemento normativo interno y las directivas que efectúan una regulación altamente minuciosa y que, por tanto, apenas dejan libertad a los poderes internos, con lo que tienen un efecto de ocupación del terreno normativo similar al de los reglamentos (17), y de otro, las directivas que se ajustan con más propiedad a su estricta concepción en los tratados constitutivos.

En el primer caso, la Comunidad Autónoma podrá efectuar una regulación *per saltum*, pues dadas las características de estas manifestaciones normativas comunitarias contendrán los principios básicos de la materia afectada por ellas, y dichos principios habrán de ser los que incumbiese regular a una ley de bases estatal (18).

En el segundo supuesto, la norma comunitaria puede no agotar plenamente el ámbito de actuación de ninguno de los poderes internos con capacidad de creación normativa. En este caso, lo más habitual es que la norma comunitaria afecte más intensamente al núcleo básico de la materia y, por tanto, precluya con más facilidad la facultad estatal para regular las bases que la autonómica de desarrollo (19). En la medida en la que ocurra, y dada la recepción automática de las directivas en nuestro ordenamiento (20), la norma comunitaria ocupa el espacio que correspondía regular con anterioridad a la legislación básica estatal, con lo que las Comunidades Autónomas, si ostentan competencias de desarrollo legislativo en la materia de que se trate, pueden proceder a ejercerlas con base directamente en la norma comunitaria (21).

cedencia». A la técnica utilizada para resolver esta cuestión se «le denomina... *preemption* en el federalismo norteamericano y *Sperrwirkung* en los federalismos germánicos»: *El Estado...*, cit., pág. 123, y la bibliografía allí citada; asimismo, «Los principios de articulación de las relaciones entre Derecho comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva», en *Tratado de Derecho comunitario europeo*, dirigido por E. García de Enterría, J. D. González Campos y S. Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1986, vol. I, pág. 506.

(17) Por consiguiente, aquellas de sus disposiciones que sean precisas, incondicionales, claras y que no necesiten de ningún desarrollo posterior engendran obligaciones que vinculan a todas las autoridades del Estado miembro. En este sentido, STJCE de 22 de junio de 1989, as. núm. 103/1988, Fratelli Costanzo SpA/Municipio de Milán, FJ 32 y núm. 33, *Rec.*, 1989, pág. 1871; STC de 12 de julio de 1990, as. núm. C-188/1989, A. Foster, GAHM Fulford-Brown, J. Morgan, M. Roby, E. M. Salloway y P. Sullivan/British Gas plc., FJ 16, *Rec.*, 1990, pág. I-3348.

(18) A. LÓPEZ BASAGUREN: «La Comunidad Autónoma Vasca y la adaptación del Derecho interno al Derecho comunitario», en *Implicaciones...*, cit., pág. 505.

(19) P. PÉREZ TREMP: *Op. cit.*, pág. 118.

(20) STC 141/1993, cit., FJ 2.º, pág. 1461.

(21) P. PÉREZ TREMP: *Op. cit.*, pág. 118; G. GARZÓN CLARIANA y otros: *Loc. cit.*, pág. 222.

Esta posibilidad de desarrollo autonómico *per saltum* debe admitirse por las mismas razones por las que se ha defendido en el ordenamiento italiano: porque la directiva es ya vinculante para el

En el supuesto en el que la competencia estatal para efectuar la regulación básica de una materia no haya resultado completamente precluida, la actividad autonómica de desarrollo normativo del Derecho comunitario habrá de respetar la normativa básica estatal —entendida ésta desde un concepto material (22)— y siempre que sea compatible con la disposición comunitaria, mien-

Estado en tanto que sujeto de Derecho internacional y ha de buscarse la interpretación que asegure mejor la conformidad del Derecho interno con el internacional. Dicha solución ha sido adoptada también en nuestro Derecho, al menos por el Consejo de Estado, en su dictamen de 11 de enero de 1990, núm. 53.962; asimismo, el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya se ha manifestado en el mismo sentido, en su dictamen núm. 137, de 30 de julio de 1987, y en el núm. 138, de 17 de septiembre de 1987. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido que «la dilucidación de qué aspectos de una regulación deben considerarse básicos y cuáles propios de una legislación de desarrollo es, sin duda, una operación compleja, en la que resulta necesario ponderar diferentes elementos, como la naturaleza de la materia que se regula o la mayor o menor necesidad de una regulación uniforme de sus diversos aspectos en todo el territorio nacional». STC 86/1989, de 11 de mayo, recursos de inconstitucionalidad núms. 765 y 767/1984, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1989, págs. 332-333; STC 141/1993, cit., FJ 5.º, pág. 1464. Por lo que se refiere al ordenamiento italiano, véase T. TREVES: «Las regiones italianas y la adaptación del Derecho interno al Derecho internacional y comunitario», en *Pensamiento jurídico y sociedad internacional*, estudios en honor del profesor don Antonio Truyol y Serra, CEC-Universidad Complutense, Madrid, 1986, pág. 1212; para el dictamen del Consejo de Estado, *Recopilación de Doctrina Legal*, 1990, págs. 83-87; para los del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, *Dictámenes*, editado por el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, págs. 180 para el primero y 213 para el segundo.

(22) El contenido de las bases debe entenderse constituido por la ordenación legislativa de aquello que exige el interés general en relación con una materia, que no se halla establecido directamente en la Constitución, y que carece de un contenido permanente, por lo que habrá de ser el legislador ordinario quien lo determine en cada caso. No obstante, la afirmación anterior se compensa con la búsqueda de dos finalidades calificadas de esenciales: «procurar que la definición de lo básico no quede a la libre definición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas», a lo que responde «el concepto material de norma básica», y en segundo lugar, «velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cual sea su rango y estructura», a lo que responde la exigencia de los requisitos formales que ha de reunir la normación básica estatal. En este sentido, se ha evolucionado desde la exigencia de ley formal en la que expresamente se declare el carácter básico de aquellas disposiciones que lo tengan o sea posible inferir tal carácter, sin especial dificultad, de su estructura, y como excepción, la inclusión de normas básicas en disposiciones reglamentarias, a la afirmación de que «en aquellos supuestos en que corresponde al Estado dictar las normas básicas de una materia, la calificación expresa de entre las normas estatales, de las que tienen carácter básico y de las que no lo tienen, no es una mera facultad o posibilidad abierta al titular de la potestad normativa correspondiente. Es, por el contrario, un deber general inherente a su función». En cualquier caso, la regulación estatal no ha de agotar la regulación de la materia, sino que es preciso que se reserve un ámbito de la misma en el que las Co-

tras que en aquellos aspectos de la regulación básica estatal incompatibles con la regulación comunitaria la norma autonómica habrá de desarrollar directamente esta última. Lo mismo ocurrirá si se produce inactividad estatal para emanar la normativa básica (23).

Cuanto se ha dicho ha de entenderse matizado por la consideración de que, en los casos de competencias concurrentes, y dado que la concurrencia se producirá en el ámbito de fluctuación de lo básico, la existencia de este tipo de competencias podrá servir a los órganos centrales del Estado para ampliar dicho ámbito de fluctuación y actuar en aquellas materias en las que se encuentra compartida la función legislativa y la norma comunitaria ha precluido la competencia del Estado según la configuración de lo básico existente hasta ese momento.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha extendido el ámbito de actuación estatal en base a su competencia de coordinación, a los supuestos de competencias concurrentes en aquellos casos en los que no le sea posible emanar legislación básica (24).

munidades Autónomas puedan ejercer su competencia normativa. Véanse, STC 32/1981, de 28 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981, FJ 5.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1981, pág. 456; STC 37/1981, de 16 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 184/1981, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1981, pág. 518; STC 1/1982, de 28 de enero, conflictos positivos de competencia núms. 63 y 191/1981, FJ 13, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 30; STC 5/1982, de 8 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 234/1981, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 58; STC 18/1982, cit., FJ 1.º, pág. 172; STC 58/1982, de 27 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 74/1982, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 532; STC 69/1982, de 23 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 206/1982, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, pág. 651; STC 25/1983, de 7 de abril, conflictos positivos de competencia núms. 223 y 228/1981, FJ 4.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1983, pág. 221; STC 32/1983, cit., FJ 2.º, pág. 287; STC 20/1988, de 18 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 29/1984, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1988, págs. 254-255; STC 69/1988, de 19 de abril, conflicto positivo de competencia núm. 66/1984, FJ 5.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1988, págs. 156-157; STC 80/1988, de 25 de mayo, conflicto positivo de competencia núm. 887/1985, FJ 5.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1988, pág. 295; STC 248/1988, de 20 de diciembre, conflicto positivo de competencia núm. 345/1984, FFJJ 4.º y 5.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1988, págs. 868-870; STC 13/1989, de 26 de enero, conflicto positivo de competencia núm. 472/1984, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1989, págs. 116-117; STC 147/1991, de 4 de julio, conflictos positivos de competencia núms. 384, 407/1985 y 348/1989, F., núm. 4.C), *Rep. Ar. T. C.*, 1991, págs. 82-83; STC 179/1992, de 13 de noviembre de 1992, recurso de inconstitucionalidad núm. 951/1986, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1992, págs. 518-520; STC 141/1993, cit., FFJJ 3.º y 4.º, págs. 1460-1463; STC 203/1993, de 17 de junio, conflicto de competencia núm. 284/1986, FJ 2.º, págs. 636-638.

(23) Como sucede en aquellos casos en los que las Comunidades Autónomas son competentes para promulgar la legislación de desarrollo, pero no existe aún legislación básica estatal promulgada como tal, pero los principios a los que ha de sujetarse la legislación autonómica de desarrollo pueden deducirse de la legislación estatal vigente. Este efecto fue admitido, entre otras, por las STC 32/1981, cit., FJ 6.º, pág. 458; STC 1/1982, cit., FJ 1.º, págs. 19-20.

(24) STC 90/1992, de 11 de junio, recursos de inconstitucionalidad núms. 809 y 825/1986, FJ 2.º.B), *Rep. Ar. T. C.*, 1992, pág. 309.

C) *Las competencias ejecutivas autonómicas en relación a la ejecución del Derecho comunitario*

El principio general mencionado antes implica, evidentemente, que si la competencia autonómica es exclusiva y plena, las Comunidades Autónomas adoptarán las medidas de ejecución administrativa de las normas comunitarias en aquellas materias en las que hayan asumido competencia para ello, y en los casos de competencias exclusivas de ejecución de la legislación del Estado, les corresponderá la adopción de los actos administrativos de aplicación de las disposiciones comunitarias o, en su caso, de las normas estatales que las hayan desarrollado (25). En lo que se refiere a la potestad reglamentaria, las Comunidades Autónomas ostentan únicamente la facultad de adoptar reglamentos or-

(25) La determinación de las facultades autonómicas en la ejecución del Derecho comunitario europeo variará según se trate de competencias ejecutivas autonómicas sobre su propia legislación, por tratarse de competencias exclusivas y plenas, de la legislación de desarrollo de las normas básicas estatales, o de ejecución sobre materias en las que la competencia legislativa corresponde al Estado, por tratarse bien de una competencia propia de ejecución de la legislación del Estado o de delegación por éste de la función ejecutiva. La distinción es importante, también, a la hora de establecer cuáles son los medios de control de los que dispone el Estado para asegurar un correcto ejercicio de las potestades administrativas de las Comunidades Autónomas, que en lo que aquí interesa, habrá de traducirse también en un cumplimiento correcto de las obligaciones comunitarias. Cuando la Comunidad Autónoma de que se trate actúe en ejercicio de una competencia propia, los medios de control de que dispone el Estado serán los ordinarios de control jurisdiccional, bien ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso a un conflicto de competencias, bien mediante la actuación ante las jurisdicciones ordinarias. Y, en último extremo, el mecanismo excepcional de la coacción estatal contemplado en el artículo 155 de la Constitución. En tanto que en los casos en los que realiza una ejecución delegada de la legislación del Estado podrán establecerse medios específicos de control sobre la actividad administrativa autonómica. En este caso, además de la determinación de cuál de las dos instancias ostentan la competencia y también la obligación de ejecutar las disposiciones comunitarias, es preciso tener en cuenta otra cuestión de importancia fundamental para conseguir un cumplimiento adecuado del Derecho comunitario por los órganos administrativos encargados de hacerlo, como es la necesidad de una correcta organización de los servicios públicos que acomode el funcionamiento de los órganos administrativos a la nueva organización del poder político en España, e impida disfuncionalidades en la actuación de las diferentes administraciones públicas que podría llevar a incumplimientos del Derecho comunitario europeo. A este respecto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido que «cuando la aplicación en un Estado miembro de un reglamento comunitario precise de una reorganización de algunos servicios públicos», no hacerlo constituiría un incumplimiento. STJCE de 17 de febrero de 1970, as. núm. 31/1969, *Commission des Communautés Européennes/République italienne*, FJ 9.º, *Rec.*, 1970, págs. 33-34. El Tribunal Constitucional, por su parte, ha señalado «la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas»: STC 187/1988, de 17 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 426/1984, FJ 12, *Rep. Ar. T. C.*, 1988, pág. 193; STC 13/1992, de 6 de febrero, recursos de inconstitucionalidad núms. 542/1988 y 573/1989, FJ 7.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1992, pág. 217; STC 79/1992, cit., FJ 4.º, pág. 171.

ganizativos de sus propios servicios administrativos (26). No obstante, deben tenerse en cuenta algunas precisiones al respecto.

En primer lugar, cuando se trata de competencias ejecutivas, si el Estado es competente para realizar la regulación básica de una materia, cuenta con la doble posibilidad de prefigurar, al regular las bases, el ejercicio de las tareas de ejecución que corresponde realizar a las Comunidades Autónomas y, en algunos casos, de dar un alcance ejecutivo al contenido de lo básico (27). Además, los poderes centrales del Estado conservan competencia sobre actuaciones como la «coordinación» (28), el «fomento» (29), la «autorización» (30) o la «alta inspección» (31), que conllevan el ejercicio de actuaciones ejecutivas y que, por otra parte, pueden ser utilizadas como mecanismos de garantía ante la ejecución autonómica de las obligaciones comunitarias.

Al respecto, excepcionalmente, el Tribunal Constitucional ha admitido la centralización de algunas actuaciones administrativas si se ajustan a los requisitos establecidos por él mismo (32), si bien la competencia ejecutiva autonómica no puede ser vaciada de contenido por previsiones normativas adoptadas por el Estado que atribuyan a éste la adopción de medidas ejecutivas que, según el respectivo Estatuto, correspondan a la Comunidad Autónoma (33).

Además, ha dado cobijo a las posibilidades de actuación administrativa estatal, admitiendo la centralización de la resolución de expedientes sobre conce-

(26) Véase *supra*, nota 13.

(27) En este sentido, STC 147/1991, cit., FJ 4.º C), pág. 82; STC 155/1993, de 6 de mayo, recurso de amparo núm. 2.591/1990, FJ 6.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1993, págs. 86-87; STC 168/1993, de 27 de mayo, recursos de inconstitucionalidad núms. 525, 534 y 536/1988, FJ 5.º, pág. 287.

(28) Véase, STC 100/1991, cit., FJ 5.º c), pág. 317.

(29) STC 53/1988, de 24 de marzo, conflicto positivo de competencia núm. 779/1984, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1988, págs. 703-704; STC 90/1992, cit., FJ 2.º A).d), pág. 308.

(30) STC 103/1989, cit., FJ 7.º b), pág. 616; STC 167/1993, de 27 de mayo, conflicto positivo de competencia núm. 994/1986, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1993, pág. 254.

(31) STC 6/1982, de 22 de febrero, conflictos positivos de competencia núms. 211 y 214/1981, FJ 3.º y 7.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, págs. 69-70 y 72; STC 32/1983, cit., FJ 2.º, pág. 288.

(32) La pauta según la cual «las actividades de gestión o ejecución... deben corresponder por regla general a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia», «sólo puede ser excepcionada cuando la gestión centralizada por un órgano de la administración del Estado u organismo de éste dependiente resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención o disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia de esta gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate»: STC 91/1992, cit., FJ 1.º, pág. 321; véase también el FJ 2.º, pág. 322.

(33) STC 100/1991, cit., FJ 5.º b), pág. 316; STC 236/1991, cit., FJ 4.º, pág. 613.

sión de ayudas comunitarias en materia de agricultura, aunque se ha pronunciado en contra de la centralización de «otras funciones ejecutivas relacionadas con dichas ayudas» (34). En general, entre esas «otras funciones ejecutivas» ha de incluirse la regulación de infracciones y sanciones, así como la imposición de estas últimas, cuando la Comunidad Autónoma ostenta la competencia sustantiva sobre la materia (35), lo que sitúa a éstas, en el ámbito de sus competencias, en posición de cumplir con la obligación establecida por el TJCE de que los Estados miembros sancionen las infracciones al Derecho comunitario en las mismas condiciones que las de su Derecho interno (36).

Por último, dada la sujeción de la Administración autonómica, al igual que el resto de las Administraciones públicas, al ordenamiento jurídico y, por tanto, a las leyes del Estado cuando se trata de la ejecución de la legislación estatal, no puede hablarse de una independencia absoluta de las labores de ejecución administrativa respecto de la legislación, sino de una relación de servicio (37) en la que es necesario encontrar los mecanismos que aseguren la necesaria uniformidad entre la legislación estatal y la ejecución autonómica de la misma (38).

Respecto de esto último, se ha llegado a sostener, como ha hecho A. Mangas Martín, que en los casos en los que las Comunidades Autónomas realicen únicamente actos de gestión o de aplicación meramente administrativa no puede considerarse que la actuación autonómica sea la única responsable de una hipotética violación de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario europeo, sino que lo anterior viene determinado por la actuación de los órganos centrales del Estado al adoptar las normas de desarrollo normativo de las disposiciones comunitarias que luego han de aplicar las Comunidades Autónomas (39).

No obstante, puesto que todos los órganos administrativos de los Estados

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

(35) STC 108/1993, de 25 de marzo, conflicto positivo de competencia núm. 397/1987, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1993, pág. 1194; STC 168/1993, cit., FJ 8.º, pág. 293; STC 278/1993, de 23 de septiembre, conflicto positivo de competencia núm. 200/1986, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1993, págs. 1441 y 1442.

(36) STJCE de 21 de septiembre de 1989, as. núm. 68/1988, Comisión de las Comunidades Europeas/República Helénica, FJ 23, *Rec.*, 1989, pág. 2984; STJCE de 10 de julio de 1990, as. núm. C-326/1988, *Anklagemndighenden/Hansen & Son I/S*, FJ 17, *Rec.*, 1990, pág. I-2935; también en este sentido, STJCE de 10 de julio de 1990, as. núm. C-217/1988, cit., FJ 16, pág. I-2903.

(37) D. GONZÁLEZ AYALA: *Loc. cit.*, pág. 258.

(38) STC 1/1982, cit., FJ 4.º, pág. 23; STC 18/1982, cit., FJ 14, pág. 178; STC 32/1983, cit., FJ 2.º, pág. 286; STC 7/1985, de 25 de enero, conflictos positivos de competencia núms. 91 y 96/1982, FFJJ 4.º y 7.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1985, págs. 76 y 78.

(39) A. MANGAS MARTÍN: «La ejecución ...», cit., pág. 193.

miembros estarán obligados a cumplir el Derecho comunitario (40), la administración autonómica se encontraría, en este supuesto, obligada a ignorar las normas estatales contrarias al Derecho comunitario, pues en caso contrario estaría participando en la comisión del incumplimiento que ya supone la actividad normativa estatal (41).

III. LA CONCURRENCIA DE TITULOS COMPETENCIALES, LOS TITULOS ESTATALES DE ACTUACION TRANSVERSAL Y EL LIMITE TERRITORIAL A LA ACTUACION AUTONOMICA

A) *Concurrencia de títulos competenciales y títulos estatales de actuación transversal*

La configuración de nuestro sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el principio dispositivo ha motivado que el Tribunal Constitucional haya señalado la imposibilidad de efectuar dicha distribución mediante un corte claro y limpio (42) y que, en ocasiones, se plantee la concurrencia de varios títulos competenciales sobre la misma realidad fáctica (43).

En este sentido, el Tribunal ha afirmado, ya hace tiempo, que «la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto a una tarea de ponderación, difícilmente conceptuable, y por fuerza, casuística» (44). En estos casos, el Tribunal ha señalado la existencia de diversas técnicas «a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe preva-

(40) STJCE 22 de junio de 1989, cit., FJ 32, pág., 1.871; STJCE de 10 de julio de 1990, as. núm. C-217/1988, Comisión de las Comunidades Europeas/República Federal de Alemania, FJ 26, *Rec.*, 1990, pág. I-2906. El Tribunal Constitucional también ha afirmado la sujeción de los órganos administrativos al Derecho comunitario europeo. STC 117/1992, de 16 de septiembre, conflicto positivo de competencia núm. 793/1987, FJ 5.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1992, pág. 640; asimismo, STC 79/1992, cit., FJ 5.º, pág. 173.

(41) En este sentido, A. MANGAS MARTÍN: «La ejecución ...», cit., pág. 193.

(42) STC 103/1989, cit., FJ 9.ºa), pág. 619.

(43) STC 90/1992, cit., FJ 2.ºA).a), pág. 307.

(44) STC 125/1984, de 20 de diciembre, conflictos positivos de competencia núms. 860, 862 y 865/1983, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1984, pág. 1345. La determinación del alcance de la función atribuida a cada una de las dos instancias hace que, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, la titularidad de una competencia no pueda decidirse en abstracto, sino a la vista del conflicto concreto planteado y de la finalidad perseguida por la norma o disposición a la que se imputa la transgresión del sistema de distribución competencial. En este último sentido, STC 147/1991, cit., FJ 4.ºA), pág. 80; STC 141/1993, cit., FJ 5.º, pág. 1465.

lecer» (45), pero sin llegar a enumerarlas y definir las de forma completa, sino estableciendo algunos criterios de aplicación al respecto (46).

Uno de los aspectos donde más claramente aparece la indefinición de los títulos competenciales es en aquellas competencias de contenido económico, atribuidas a los órganos centrales del Estado, que pueden identificarse con la idea de unidad del orden económico nacional (47). Como ha señalado P. Pérez

(45) STC 71/1982, cit., FJ 2.º, pág. 674.

(46) Ha señalado algunas reglas a seguir para el caso de que el Estado y las Comunidades Autónomas reivindiquen su competencia sobre una misma materia incardinándola en títulos competenciales distintos. Entre ellas, cabe citar la del principio de conexión del contenido inherente o de las competencias implícitas, utilizada para precisar el alcance de una determinada materia, recogido de forma explícita en el artículo 28 EPV (STC 71/1983, de 28 de junio, conflicto positivo de competencia núm. 179/1982, FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1983, pág. 628); el criterio de atribuir carácter instrumental a determinadas actividades que no constituyen el contenido de una materia, sino que pueden atribuirse indistintamente al Estado o a una Comunidad autónoma según quien sea el titular de la materia principal (STC 76/1984, de 29 de junio, recurso de inconstitucionalidad núm. 35/1983, FJ 1.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1984, págs. 805-806); el criterio de que la competencia especial prevalece sobre la general, utilizable cuando se produce una superposición de títulos competenciales (STC 71/1982, cit., FJ 6.º, pág. 676); el criterio de la petrificación, según el cual el alcance de una determinada materia se vincula a un determinado texto de referencia, que fue el que tuvo en cuenta el constituyente al determinar la materia (*ibidem*, FJ 3.º, pág. 674); concreción del contenido de las materias horizontales, para lo que se ha de determinar en cada caso si existe o no un interés general que implique la necesidad de atribuir la competencia al Estado (STC 44/1982, de 8 de julio, conflicto positivo de competencia núm. 38/1982, FJ 4.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1982, págs. 393-394; STC 76/1984, cit., FJ 2.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1984, pág. 806), y, por último, la posibilidad de que pueda alterarse el criterio constitucional de reparto de competencias en los casos de urgencia o necesidad cuando no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes (STC 95/1984, de 18 de octubre, conflictos positivos de competencia núms. 119 y 121/1982, FJ 8.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1984, págs. 1045-1046; STC 239/1993, de 12 de julio, FJ 3.º, pág. 36). Entre los criterios a utilizar para resolver estos litigios ha señalado la valoración de la finalidad de la norma, de los bienes constitucionalmente protegidos presentes en el litigio y que «la regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial» (*ibidem*, págs. 674 y 676; STC 13/1989, cit., FJ 2.º, pág. 115); la reserva de la adopción de medidas ejecutivas en favor de las Comunidades Autónomas, salvo que fuese imprescindible que dichas medidas fuesen adoptadas por el Estado (STC 14/1989, de 26 de enero, conflicto positivo de competencia núm. 553/84, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1989, pág. 126); el examen de la importancia económica real de la materia (*ibidem*, págs. 126-127; STC 192/1990, de 29 de noviembre, conflicto positivo de competencia núm. 10/1985, FJ 4.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1990, pág. 534; STC 76/1991, cit., FJ 4.º, pág. 111); y en los casos de ayudas financieras, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas complementen las estatales «dentro del marco de las directrices generales» adoptadas por el Estado (STC 14/1989, cit., FJ 3.º, pág. 126; STC 177/1990, de 15 de noviembre, conflicto positivo de competencia núm. 62/1985, FJ 4.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1991, pág. 375).

(47) Básicamente, las contenidas en el art. 149.1.13.ª, 10.ª, 11.ª, 14.ª y 17.ª de la Constitución. Invocados, por otra parte, por la Abogacía del Estado en relación al cumplimiento del Derecho comunitario. En este sentido, STC 79/1992, cit., antecedentes, núm. 2, pág. 139.

Tremps, ello, unido a la competencia que también ostentan sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», «hacen que el Estado cuente con elementos para desarrollar una política unitaria, que puede sentirse tentado a utilizar para limitar las competencias autonómicas en la adopción de las medidas internas de aplicación de los compromisos internacionales» (48).

El Tribunal Constitucional ha amparado esta última posibilidad, incardinando la materia sobre la que habría de actuarse dentro de alguno de los títulos competenciales de actuación transversal (49) o interpretando estos poderes estatales de tal manera que se amplían considerablemente las facultades de actuación de los órganos centrales del Estado y se restringen, en la misma medida, las autonómicas (50). Por ello, no debe obviarse que el Tribunal Constitucional no ha dejado de dar a entender su posicionamiento en favor de un ejercicio amplio de las facultades estatales, y en la misma medida restrictivo de las autonómicas, en aquellos casos en los que se trate de la aplicación del Derecho comunitario en materias en las que existe compartición de funciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (51).

(48) P. PÉREZ TREMP: *op. cit.*, págs. 90-91.

(49) En este sentido, STC 252/1988, cit., FJ 3.º, pág. 925. Si bien es cierto que utilizando alguno de los criterios que hemos señalado anteriormente, y en especial la valoración del fin de la regla y de los bienes presentes en el litigio, el Tribunal se ha negado también, en alguna ocasión, a incardinar ciertas materias en títulos competenciales estatales de actuación transversal, con lo que, si bien la tónica que debe entenderse como general es el pronunciamiento en favor de alguno de los títulos competenciales del Estado, hay que reconocer también un considerable papel a la casuística. A este respecto, véase STC 236/1991, cit., FJ 7.º, pág. 618.

(50) Señala el Tribunal que «dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos..., así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 95/1986, de 10 de julio, conflicto positivo de competencia núm. 744/1983, FJ 4.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1986, pág. 490; STC 177/1990, cit., FJ 3.º, págs. 373-374; STC 79/1992, cit., FJ 2.º, pág. 166); en otros supuestos, se ha recurrido a la amplitud de las «facultades normativas» del Estado en la materia «que le permiten garantizar... en la forma en que las Comunidades Autónomas que ostenten competencias ejecutivas... no redunde en manifiestas e irrazonables diferencias» (STC 100/1991, cit., FJ 5.ºc), pág. 317), y en ocasiones ha recurrido a la técnica de la planificación para atribuir al Estado facultades de coordinación económica: «esta actividad planificadora es en gran medida coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia núms. 955/1986 y 512 y 1.208/1987, FJ 20.b), *Rep. Ar. T. C.*, 1988, pág. 648; STC 45/1991, de 28 de febrero, conflictos positivos de competencia núms. 299, 313 y 318/1985, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1991, pág. 495.

(51) En este sentido, STC 79/1992, cit., FJ 2.º, págs. 167-168.

B) *El límite del territorio*

El criterio de la territorialidad entra en aplicación, en algunos casos, para decidir la capacidad de actuación de las Comunidades Autónomas, y en este sentido, se permite que los aspectos infrarregionales de una determinada materia sean atendidos por las Comunidades Autónomas, mientras que los aspectos suprarregionales quedan en manos de los poderes centrales del Estado (52).

Con todo, no siempre el criterio del territorio ha sido determinante para establecer la eficacia de la actuación autonómica. Así, en la STC 236/1991, en lo referente a la validez de los controles metrológicos realizados por las Comunidades Autónomas, se declaraba que la Ley de Metrología efectuaba «un razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de la actividad de control efectuada por las Administraciones autonómicas» (53). En esta misma sentencia, y por lo que se refiere a la aplicación interna del control metrológico CEE, el Tribunal afirma que «la competencia autonómica ejercida según la Constitución y los Estatutos de autonomía no desaparece por el hecho de que la decisión autonómica, por su propia naturaleza, produzca alguna clase de efecto más allá del territorio de la Comunidad Autónoma que la haya adoptado» (54).

Asimismo, se ha utilizado este criterio para atribuir competencia al Estado para la «delimitación territorial y la consecuente regulación» de zonas de actuación que excedan el territorio de una Comunidad Autónoma, pero como parte de la competencia estatal de «coordinación de la actividad económica», «sin perjuicio de que las demás facultades ejecutivas al respecto sigan residenciables en la Comunidad Autónoma» (55). El Tribunal no recurre directamente al límite territorial de la actuación autonómica, sino a la «innegable trascendencia económica de la materia» (56) —el control y certificación de semillas y plantas de vivero— para recurrir a la competencia estatal de coordinación de la actividad económica. No obstante, la importancia de la materia sólo alcanza a que el Tribunal otorgue al Estado la potestad de delimitación y regulación de las zonas que excedan el territorio de una Comunidad Autónoma, pero no la

(52) En este sentido, STC 115/1991, cit., FJ 2.º, pág. 428; STC 146/1992, cit., FJ 2.º, págs. 176-177.

(53) STC 236/1991, cit., FJ 5.º, pág. 616.

(54) *Ibidem*, FJ 9.º, pág. 621.

(55) STC 115/1991, cit., FJ 2.º, pág. 428; en el mismo sentido, STC 239/1993, cit., FJ 3.º, pág. 36; con anterioridad, STC 144/1985, de 25 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 144/1985, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1985, pág. 522.

(56) STC 115/1991, cit., FJ 2.º, pág. 428.

adopción de medidas ejecutivas de certificación y control, que se atribuyen en este caso a las Comunidades Autónomas que las hayan asumido en sus Estatutos (57).

También ha utilizado el criterio del territorio en relación a la autorización para la venta de mantequilla subvencionada con fondos comunitarios, en cuanto dicha autorización lo es «con carácter general y previo a la venta y susceptible de afectar a suministradores que operen en el territorio de más de una Comunidad Autónoma» (58), aunque excluyendo la intervención ejecutiva estatal del resto de actividades administrativas necesarias en este caso (59).

La limitación que ello supone a la acción ejecutiva autonómica se justifica, con todo, antes en la conexión de la actividad con el concepto de «autorización» que, como hemos señalado, se atribuye al Estado en diversos supuestos, que en el límite del territorio sobre el ejercicio de las competencias autonómicas.

Con todo, nos parece más coherente con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas el voto particular formulado por el magistrado J. D. González Campos, por cuanto contiene un criterio para atribuir la competencia para otorgar esta clase de autorizaciones —los vínculos más estrechos del contrato con el territorio donde el suministrador o vendedor tiene su principal establecimiento comercial— que delimita la utilización del límite territorial en relación a la competencia autorizatoria del Estado (60). Criterio que, en cuanto sea utilizado en futuros pronunciamientos, ha de servir a dar efectividad al principio general enunciado por el propio Tribunal para la determinación de las facultades del Estado y las Comunidades Autónomas en la adopción de las medidas de ejecución del Derecho comunitario europeo, dando plena efectividad a las competencias autonómicas y limitando la intervención autorizatoria del Estado a aquellos casos en los que «resulte imprescindible» (61).

C) *El título estatal sobre las relaciones internacionales y las competencias de las Comunidades Autónomas*

La competencia sobre las relaciones internacionales se constituye en un

(57) *Ibidem*, FFJJ 3.º y 4.º, págs. 429-430.

(58) STC 117/1992, cit., FJ 3.ºb), págs. 637-638.

(59) *Ibidem*, FFJJ 4.º y 5, págs. 638-640.

(60) Voto particular a la STC 117/1992, cit., *Rep. Ar. T. C.*, 1992, págs. 641-642.

(61) *Ibidem*, pág. 641.

poder de actuación general en manos del Estado que al ejercerlo no sólo atravesara horizontalmente la mayoría, sino todas las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos (62).

La jurisprudencia constitucional optó, al menos hasta finales de la década de los ochenta, por un concepto restrictivo respecto de las posibilidades de actuación autonómica en asuntos dotados de alguna conexión exterior (63) que no sólo incidía en el ámbito de las relaciones internacionales propiamente dicho, sino en el contenido de las competencias autonómicas en otros ámbitos (64). Tal

(62) A tal consideración, señalada doctrinalmente hace tiempo, se une el que, como también se ha señalado por la doctrina, la Constitución de 1978 realizó una configuración de las relaciones internacionales que responde a moldes clásicos, sin mencionar siquiera las posibilidades de actuación que habrían de ser posibles en este ámbito a los entes subestatales. Tal situación pretendió corregirse en algunas disposiciones estatutarias que prevén la atribución a la respectiva Comunidad Autónoma de algunas facultades en materia de relaciones internacionales. Se refieren a las facultades autonómicas para solicitar del Gobierno la conclusión de cierta clase de tratados internacionales, los arts. 6, núm. 5, EPV; 27, núm. 4, EC; 7, núms. 2 y 35, núm. 3 EG; 23, núms. 3 y 72, núm. 5 EA; 8, párrafo 2.º, EAs.; 6, párrafo 2.º, ECan.; 40, núm. 1, EAr.; 7, párrafos 2.º y 40, núm. 3, EC-LM.; 3, núm. 3, EEx.; 8, núm. 2, EBal., y 6, párrafo 2.º, EC-L; a la información a la Comunidad Autónoma en la elaboración de tratados internacionales se refieren los arts. 20, núm. 5, EPV; 27, núm. 5, EC; 23, núm. 1, EA; 12, núm. 2, párrafo 2.º, EM; 16.k) EAr.; 37, núm. 1, ECan.; 68 LORARFN; 33, núm. 1, EMad.; además, el art. 45, núm. 3, ECan. se refiere a la necesidad de emisión de dictamen por el Parlamento canario para la modificación del régimen económico fiscal de Canarias; a la ejecución de tratados internacionales por las Comunidades Autónomas se refieren los arts. 20, núm. 3, EPV; 27, núm. 3, EC; 23, núm. 2, EA; 12, núm. 2, EM; 40, núm. 2, EAr.; 34 EC-LM; 33, núm. 2, ECan.; además, de estos últimos, los arts. 12, núm. 2, EM, y 40, núm. 2, EAr., se refieren a la ejecución de resoluciones de organizaciones internacionales por las Comunidades Autónomas. Véanse A. BORRÁS RODRÍGUEZ: «Proyección exterior de las Comunidades Autónomas», en *Relaciones Internacionales...*, cit., págs. 26-27; G. JÁUREGUI BERECIARTU: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, HAEE/IVAP, Oñati, 1986, pág. 23.

(63) Negaba así toda participación a las Comunidades Autónomas, no ya en el «ius contrahendi», que es la denominación utilizada por el Tribunal, sino en general en la acción exterior del Estado, lo que trató de justificarse acudiendo a la supuesta voluntad del constituyente —de la que el Tribunal Constitucional se considera garante— de restringir la capacidad de actuación autonómica tanto respecto de las relaciones internacionales en general como en particular de cuanto afecta a la integración de España en las Comunidades Europeas. STC 137/1989, de 20 de julio, conflicto positivo de competencia núm. 156/1985, FFJJ 3.º y 5.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1989, págs. 288 y 290; asimismo, A. LATORRE SEGURA: «El contenido de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.3 de la CE y el alcance de la garantía de cumplimiento de los tratados internacionales reservada a las Cortes o al Gobierno del Estado por el artículo 93 de la CE», en *Relaciones internacionales...*, cit., pág. 9. Para una valoración crítica de esta posición, J. D. GONZÁLEZ CAMPOS: «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», en *Relaciones internacionales...*, cit., pág. 44.

(64) El Tribunal partía de la consideración de las obligaciones internacionales del Estado como un límite a las competencias autonómicas, correspondiendo al Estado, en tanto que único

postura se extendía a otros títulos competenciales atribuidos al Estado, como la sanidad o el comercio exterior (65), lo que en la manera en la que actuaba el Tribunal, y en la medida en la que la conexión exterior suponía la atribución de la competencia al Estado, implicaba también una considerable incidencia sobre la competencia autonómica en otros ámbitos materiales.

Fue necesario el paso de un lapso de tiempo considerable, y críticas doctrinales de considerable envergadura (66), para que la jurisprudencia constitucional llegara a un entendimiento del concepto de «relaciones internacionales» más acorde con las exigencias del presente y además con una interpretación sistemática de la Constitución (67) para que excluyera claramente que la adopción

responsable internacionalmente, velar por la ejecución de las obligaciones internacionales, lo que implicaba que le correspondía la inspección y el control de aquellas actuaciones autonómicas afectadas por una regulación internacional, como era el caso de las medidas de inspección y control del cumplimiento de las condiciones técnicas de las emisoras de frecuencia modulada que se atribuyeron a los órganos centrales del Estado en la STC 6/1982, cit., FJ 6.º, pág. 248; al tiempo, las relaciones internacionales se concebían como una materia propia y específica, y como consecuencia, se expandía la capacidad estatal para efectuar la regulación básica de una materia más allá de lo que sería su contenido si no mediara una regulación internacional (STC 44/1982, cit., FJ 2.º, pág. 393; STC 168/1993, cit., FJ 2.º, pág. 281). En suma, la concepción inicialmente mantenida por la doctrina constitucional fue en el sentido de reconocer una competencia tan amplia a los poderes centrales del Estado que podría absorber cualquier competencia autonómica por su conexión internacional bajo el pretexto de que la responsabilidad internacional incumbe sólo al Estado, llegando a confundir esta última institución con la labor de ejecución interna de las obligaciones asumidas mediante tratado e incluso con la interpretación de los tratados internacionales (STC 44/1982, cit., FJ 7.º, pág. 396; STC 1/1986, de 10 de enero, conflicto positivo de competencia núm. 494/1982, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1986, págs. 21-23; STC 137/1989, cit., FJ 4.º, págs. 289-290; STC 26/1982, cit., FJ 6.º, pág. 247). Esta postura pareció dar, en su momento, muestras de cambio, al menos en lo que se refiere a las actividades de promoción en el exterior de las Comunidades Autónomas en el sector turístico, si bien ello estuvo motivado por el título competencial en el que el Tribunal incardinó la actividad, que fue el turismo y no el comercio exterior, aunque sobre este último afirmó que no debe hacerse una interpretación expansiva del mismo «que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuere, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias» (STC 125/1984, cit., FJ 1.º, pág. 1345).

(65) STC 252/1988, cit., FJ 3.º, págs. 925-926; STC 103/1989, cit., FJ 7.ºb), pág. 616; STC 192/1990, cit., FJ 3.º, págs. 533-534; STC 76/1991, cit., pág. 112.

(66) Por citar sólo algunas posiciones doctrinales, véanse J. PUEYO LOSA: «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *RIE*, 1989, pág. 39; M. PÉREZ GONZÁLEZ: *Loc. cit.*, pág. 269; A. BORRÁS RODRÍGUEZ: *Loc. cit.*, pág. 40; J. D. GONZÁLEZ CAMPOS: *Loc. cit.*, pág. 53; A. MANGAS MARTÍN: «La aplicación ...», cit., págs. 65-66.

(67) Método interpretativo utilizado por el Tribunal Constitucional, que se ha referido a la necesidad de tener «en cuenta el contenido íntegro de la Constitución». Véanse, STC 5/1983, de 4 de febrero, recurso de amparo núm. 384/1981, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1983, pág. 55; STC 252/1988, cit., FJ 2.º, pág. 924; STC 168/1993, cit., FJ 4.º, pág. 284.

de las medidas internas de aplicación de los tratados internacionales se integrara en el título competencial de las relaciones internacionales (68).

Tal criterio no se afirma de forma clara hasta la sentencia de 28 de marzo de 1990 (69), en la que se admite que no es suficiente con la presencia de cualquier conexión exterior para que automáticamente todas las actividades relacionadas con ella hayan de corresponder exclusivamente al Estado (70), y se reafirma en la de 28 de mayo de 1992 (71), hasta establecerse de forma indubitada en la sentencia número 80/1993 tanto por lo que se refiere a la aplicación interna de los tratados internacionales como a las disposiciones del Derecho comunitario europeo (72).

El Tribunal Constitucional se alineaba así con posicionamientos ya señalados tiempo atrás (73), al tiempo que ratificaba su propia postura respecto de las cláusulas estatutarias que se refieren a la ejecución de tratados internacio-

(68) La doctrina constitucional, siguiendo el camino trazado por el voto particular a la sentencia núm. 137/1989, empezará a separarse de su concepción anterior y comenzará a utilizar expresamente el criterio del reparto material de competencias para decidir el órgano interno que habría de adoptar las medidas de aplicación de los tratados internacionales a partir de la sentencia de 5 de octubre de 1989, excluyendo la adopción de dichas medidas del título competencial de las «relaciones internacionales». Voto particular a la STC 137/1989, cit., pág. 291; STC 153/1989, de 5 de octubre, conflicto positivo de competencia núm. 94/1985, FJ 6.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1989, pág. 29.

(69) STC 54/1990, de 28 de marzo, conflicto positivo de competencia núm. 1.082/1985, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1990, pág. 652.

(70) *Ibidem*, pág. 655; STC 100/1991, cit., FJ 5.ºa), pág. 316; STC 76/1991, cit., FJ 3.º, pág. 854.

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

(72) En este sentido, las facultades que corresponden en exclusiva a los órganos centrales del Estado en virtud del título competencial contenido en el artículo 149.1.3.ª de la Constitución, por lo que se refiere al Derecho comunitario europeo, son la conclusión de los tratados constitutivos, la participación en las instituciones comunitarias en las condiciones señaladas por éstos, la actuación ante las mismas y la relación directa con las instituciones comunitarias y los demás Estados miembros. STC 80/1993, de 8 de marzo, conflictos positivos de competencia núms. 1.043/1986 y 336/1987, FJ 3.º, *Rep. Ar. T. C.*, 1993, pág. 855; véase también STC 172/1992, de 29 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.314/1986, FJ 3.º, págs. 444-445.

(73) L. LÓPEZ GUERRA: «La incidencia...», cit., Esta parece ser que fue la posición finalmente aceptada por el Gobierno central, o al menos así puede deducirse de las afirmaciones de alguno de los miembros del Grupo Parlamentario que lo sustentaba. Así, el señor Sotillo Martí afirmaba en el debate sobre la que sería Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, que «la competencia de ejecución viene fijada no ya tanto por preceptos expresos de los Estatutos, que no son todos los Estatutos de autonomía los que recogen este tema, sino por el propio sistema constitucional español y, por tanto, por la propia distribución de competencias en la materia». Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1985, sesión plenaria de 5 de diciembre de 1985, pág. 11662.

nales, respecto de las cuales ya se había señalado por la doctrina que «la obligación de aplicar un tratado y las normas derivadas del mismo está implícito en todos los Estatutos de autonomía y en todo régimen de Derecho público» (74).

Por lo que se refiere a la adopción de las medidas internas de aplicación del Derecho comunitario europeo, si bien es cierto que el principio general que hemos señalado al principio de este trabajo excluía, en principio, la aplicación de la concepción de las «relaciones internacionales» que el Tribunal mantenía aún en el momento en el que enuncia tal principio, no lo es menos que la determinación de las facultades de los órganos internos en la adopción de dichas medidas se veía afectada por su integración en otros títulos competenciales, como la sanidad o el comercio exterior, en los que de no mediar la conexión exterior la competencia correspondería a las Comunidades Autónomas (75).

Esto último no puede decirse aún que haya sido excluido de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Por consiguiente, si la reducción del título competencial de las «relaciones internacionales» a su contenido esencial ha de suponer una concepción no sólo más favorable a la actuación autonómica, sino también un entendimiento más actual y más acorde con una interpretación sistemática de las reglas constitucionales, el verdadero alcance de

(74) A. MANGAS MARTÍN: «La aplicación...», cit., pág., 67. No obstante, la representación de las Comunidades Autónomas aún invocaba las cláusulas estatutarias sobre ejecución de tratados internacionales en conflictos de competencias resueltos en época relativamente reciente (STC 79/1992, cit., antecedentes, núm. 1, pág. 137). En este sentido, el Tribunal afirma que «conviene precisar que, para la resolución de los conflictos, ni el art. 27.3 del EAC ni el art. 20.3 del EAPV presentan especial significado. Y es que resulta incuestionable que los mencionados preceptos estatutarios no atribuyen a sus respectivas Comunidades Autónomas competencia alguna añadida a las que ya dispusieran en virtud de otros preceptos estatutarios —los específicamente dirigidos a ese fin—, lo que guarda absoluta coherencia con el alcance dado al título competencial del Estado resultante del art. 149.1.3 CE». «De no ser así —continúa diciendo el Tribunal—, la ejecución de los tratados materialmente vendría a formar parte del contenido de las relaciones internacionales, y en tal hipótesis, dado el artículo 149.1.3 de la CE, esa ejecución no podría configurarse como competencia estatutaria de las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, cit., FJ 3.º, pág. 856). Con anterioridad, el Tribunal Constitucional había reconocido que la cláusula de ejecución de los tratados internacionales por las Comunidades Autónomas era una consecuencia lógica de la organización territorial del Estado, que no otorgaban una competencia, sino que imponen una obligación a cumplir por la Comunidad Autónoma si bien a base de recurrir a la unidad de interpretación de los tratados que corresponde en exclusiva al Estado como único sujeto internacionalmente responsable (STC 44/1982, cit., FJ 7.º, pág. 396; STC 58/1982, cit., FJ 4.º, pág. 537). Sin embargo, la postura aludida ha sido sostenida por la Abogacía del Estado hasta tiempos relativamente recientes (STC 79/1992, cit., antecedentes, núm. 4, pág. 142).

(75) En este sentido, STC 100/1991, cit., FJ 5.ºa), pág. 316; STC 115/1991, cit., FJ 1.º, pág. 426; STC 236/1991, cit., FJ 9.º, págs. 620-621.

todo ello podrá verse afectado por la conexión exterior que se atribuya a la materia a la que se refiera la norma comunitaria.

IV. CONCLUSION

La adopción de las medidas internas de desarrollo normativo y ejecución del Derecho comunitario europeo en un Estado compuesto como es España plantea la necesidad de articular las competencias de sus entes componentes a fin de garantizar plena efectividad al Derecho comunitario sin menoscabo del sistema interno de distribución de competencias.

De las dos ideas subyacentes en la afirmación anterior —respeto al sistema interno de distribución competencial y actuación conforme al Derecho comunitario— no se aparta el Tribunal Constitucional como regla de principio. Sin embargo, sus consecuencias respecto tanto de las competencias normativas como ejecutivas autonómicas vienen matizadas, en ocasiones de forma considerable, por la configuración que el Tribunal Constitucional ha hecho de algunos puntos de nuestro sistema interno de distribución competencial. Y es que para comprender en su verdadero alcance la actuación que corresponde desarrollar al Estado y a las Comunidades Autónomas en la adopción de las medidas de aplicación del Derecho comunitario no basta con referirse a un principio general, sin duda útil y necesario, sino que es preciso tener en cuenta aquellas otras cuestiones que configuran el sistema interno de distribución de competencias en su conjunto.

En este sentido, la posibilidad reconocida al Estado de actuar en el «núcleo de fluctuación de lo básico», de emanar normas básicas de rango reglamentario o atribuir este carácter a algunas actuaciones administrativas, junto con la reserva a su favor de algunas actividades ejecutivas, le sitúan en la posibilidad de restringir la capacidad autonómica de desarrollo normativo y ejecución del Derecho comunitario.

La utilización de estas posibilidades encuentra particular amparo mediante el recurso en la jurisprudencia constitucional a títulos competenciales en los que se encuentran compartidas la materia o la función o en aquellos otros que, como la coordinación general de la economía la garantía de la igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional suponen la posibilidad de actuación horizontal sobre las competencias autonómicas. Si bien la jurisprudencia constitucional ha evolucionado de tal manera que no puede decirse que el título sobre las «relaciones internacionales» lleve a las consecuencias indicadas, lo cierto es que la conexión exterior sigue siendo utilizada como criterio para incardinar materias en títulos de compe-

tencia estatal, como la sanidad o el comercio exterior, que, sin el recurso al criterio mencionado, serían de competencia autonómica, incluso en casos en los que la pertinencia del recurso a dicha conexión aparece como dudosa. Se restringe así la capacidad de actuación de las Comunidades Autónomas también cuando esta conexión se aprecia respecto de la adopción de las medidas de aplicación del Derecho comunitario.

La manifestación más evidente del recurso al título de las «relaciones internacionales» viene dada con la inclusión en su contenido de las posibilidades de actuación estatal como garante del cumplimiento del Derecho comunitario europeo por las Comunidades Autónomas, lo que, a nuestro juicio, no forma parte del contenido esencial de este título competencial.

Es de esperar que la evolución en la definición de las reglas de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la que es fundamental la jurisprudencia constitucional junto con la profundización en la aplicación diaria del Derecho comunitario en el orden interno lleven a una articulación de la actuación de nuestros poderes internos cada vez más acordes con el contenido del principio general que hemos señalado y, simultáneamente, que las relaciones entre los poderes centrales del Estado y los autonómicos en lo que se refiere a la adopción de las medidas de aplicación del Derecho comunitario europeo se rijan cada vez en mayor medida por los imperativos del principio de cooperación que por el planteamiento de conflictos jurídicos entre ambos.

