

ASPECTOS PROBLEMATICOS DE LA ARTICULACION DE LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS ESTATAL, AUTONOMICOS Y EUROPEOS

Germán Fernández Farreres
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LAS RELACIONES DE COOPERACION: LA CONCURRENCIA NORMATIVA Y LA EJECUCION AUTONOMICA DE LA LEGISLACION ESTATAL. III. LAS RELACIONES DE INTEGRACION: LA PREVALENCIA Y LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL. IV. UNA REFERENCIA FINAL A LA INCIDENCIA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO COMUNITARIO EN LAS RELACIONES ESTADO-COMUNIDADES AUTONOMAS.

I. INTRODUCCION

Transcurridos ya prácticamente quince años desde la implantación de la nueva estructura territorial del Estado español, no es exagerado afirmar que, en líneas generales, se encuentran ya sustancialmente perfiladas las técnicas jurídicas al servicio de la articulación de la pluralidad de ordenamientos que, como consecuencia de esa estructura político-administrativa descentralizada, han pasado a coexistir en el ámbito territorial del Estado.

No estará tampoco de más recordar que, en ese proceso de depuración de las técnicas y conceptos jurídicos que habrían de permitir la consolidación de la opción ampliamente descentralizadora asumida por la Constitución, las aportaciones de la doctrina y de la jurisprudencia constitucional han resultado capitales. Aportaciones doctrinales y jurisprudenciales, en efecto, que se iniciaron ya en los primeros momentos de la reforma política; momentos aquellos, los más comprometidos e inseguros y de mayor efervescencia política, en los que se reclamaría, con exceso de premura y de mimetismo, la consecución de la autonomía frente al Estado centralista, aunque

poco se supiese aún acerca del cómo, o a través de qué medios y con qué resultados finales, desde una perspectiva de conjunto, debía afrontarse una operación tan trascendental para el futuro del país.

Es cierto que esa labor doctrinal de poco hubiera servido si las fuerzas políticas mayoritarias no hubieran decidido, ante los claroscuros que el texto constitucional presentaba, contar decididamente con los juristas y acoger no pocas de sus reflexiones y propuestas, aunque algunas de ellas, es verdad, estuvieran ya muy condicionadas por la fuerza de los hechos. Esa activa participación de la doctrina coadyuvó, pues, de una manera vigorosa al firme encauzamiento del proceso autonómico, apostándose así por un modelo de Estado que, atendiendo sin más al simple tenor literal de la Constitución, a duras penas se podía entrever.

En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha resultado igualmente decisiva a la hora de fijar las líneas maestras del sistema; tanto que se ha llegado a hablar, no sin cierto fundamento, de "Estado autonómico jurisdiccional".

En lo que convencionalmente se puede denominar primera fase de construcción del Estado de las Autonomías¹ -primera fase que puede cerrarse en 1983, con la importantísima sentencia 76/1983, sobre la LOAPA-, el Tribunal Constitucional depuró, por vía hermeneútica, las piezas esenciales del nuevo modelo de Estado. En los años siguientes, esas piezas fueron desarrolladas y aquilatadas progresivamente². Finalmente, las reformas estatutarias de 1994 no han supuesto, desde luego, la culminación del proceso, pero sí han marcado un punto de inflexión importante con el que puede darse por concluido el período de asentamiento definitivo de esa nueva estructura territorial del Estado.

(1) Vid. F. TOMAS Y VALIENTE, "La Primera fase de construcción del Estado de las Autonomías", en *RVAP* núm. 36, II, 45 ss.

(2) Vid., en este sentido, L. LOPEZ GUERRA, en "La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías", en *RVAP* núm. 36, II, 69 ss.

En suma, los pasos dados, la situación alcanzada en tan corto espacio de tiempo -visto el proceso con una mínima perspectiva histórica- excede con mucho, tal como ha recordado oportunamente S. MARTIN-RETORTILLO³, de lo que, en los momentos constituyentes y de elaboración de los Estatutos de Autonomía, pudieran llegar a sospechar los más decididos autonomistas.

No obstante, como acabo de anunciar, según se ha avanzado en la concreción del modelo autonómico, han ido apareciendo nuevos problemas y cuestiones. También propuestas que han suscitado interesantes debates y polémicas: baste recordar la relativa a la llamada "Administración única", formulada en noviembre de 1992 por el Presidente de la Junta de Galicia, o el amplio debate sobre la reforma del Senado, como Cámara de representación territorial y foro de encuentro del Estado con las Comunidades Autónomas, aunque hasta ahora esa necesaria reforma únicamente se ha plasmado en la reforma del Reglamento de la Cámara el 11 de enero de 1994, dando entrada a la llamada Comisión General de las Comunidades Autónomas⁴.

Junto a todo esto, no cabe pasar por alto que, en el marco de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, simultáneamente al proceso de redistribución interna del poder político y administrativo, se ha sobrepuesto otro proceso de signo contrario, fruto de la integración del Estado español en la ahora llamada Unión Europea. De este modo, la cesión de parte de ese poder a los órganos comunitarios ha determinado que la articulación de la pluralidad de ordenamientos aún se haya tornado más compleja, habiendo aflorado así en los últimos años una creciente preocupación por encontrar fórmulas eficaces que vertebrén, siempre desde el reconocimiento constitucional de la autonomía de nacionalidades y regiones, al Estado en su conjunto y en sus relaciones con las instancias comunitarias.

(3) Vid. su trabajo "Reflexiones sobre la llamada Administración única", en *Razón y Fe*, núm. 229, mayo de 1994, 472 ss.

(4) La principal función que se atribuye a dicha Comisión es la de "ser informada, por el Gobierno y la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas, sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica". Entre otros, sobre esta reforma y su contenido, vid. P. GARCIA-ESCUADERO, "La Comisión General de las Comunidades Autónomas", en *RAP*, núm. 133, 485 ss., y A. SAIZ ARNAIZ, "El Senado y las Comunidades Autónomas", en *RVAP*, núm. 41, 293 ss.

Pues bien, desde las premisas que acabo de referir, no pretendo en esta ocasión, de acuerdo con el propio título de la conferencia, sino, a modo de inventario y muy puntualmente, tratar de situar el estado actual de determinadas cuestiones relativas a la articulación de los ordenamientos jurídicos estatal, autonómicos y europeo. A tal fin, para un mejor desarrollo del análisis, me parece de utilidad ajustarme a la sistematización que de las relaciones entre esa pluralidad de ordenamientos jurídicos realizara tempranamente el profesor GARCIA DE ENTERRIA⁵, si bien, por razones de tiempo y por el propio objeto de esta intervención, sólo podré referirme a algunos aspectos de las llamadas relaciones de cooperación y de integración, para realizar en la parte final unas consideraciones muy generales sobre la incidencia del ordenamiento jurídico europeo en ese sistema de relaciones.

II. LAS RELACIONES DE COOPERACION: LA CONCURRENCIA NORMATIVA Y LA EJECUCION AUTONOMICA DE LA LEGISLACION ESTATAL

Las relaciones de cooperación nos sitúan fundamentalmente ante las técnicas de la concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ante el tema de la ejecución autonómica de la legislación estatal.

Como es bien notorio, la concurrencia normativa, en sus diferentes modalidades, se nos presenta como la característica principal del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En efecto, el sistema con arreglo al cual se reparten las competencias, más allá de la apariencia que pueda deparar una lectura superficial de los Estatutos de Autonomía, no está basado, como regla general, en la separación rígida de bloques materiales entregados en su integridad y en términos de exclusividad a una u otras instancias, sino que normalmente se ha operado, en el seno mismo de cada una de esas materias, un reparto de las funciones normativa y ejecutiva.

(5) Vid. "El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos", en su libro *Estudios sobre Autonomías*, Madrid, Civitas, 1985, 283 ss., distinguiendo, en concreto, cuatro tipos de relaciones: las relaciones de cooperación, las de integración, las de coordinación y las de interferencia; cuádruple perspectiva, por tanto, que suministra una visión completa del armazón institucional en que descansa la ordenación del Estado de las Autonomías.

Prescindiendo ahora de otros supuestos, la principal técnica de distribución, como es igualmente bien conocido, consiste en atribuir al Estado la competencia sobre la legislación básica, normas básicas o simplemente bases, en la materia de que se trate y a las Comunidades Autónomas la competencia normativa para su desarrollo o complementariedad y la competencia para la ejecución.

La importancia de esta técnica distribuidora corre pareja a la atención que la doctrina y la jurisprudencia le han dispensado. La abundantísima bibliografía existente, así como los continuos pronunciamientos a los que, respecto de esa técnica, ha sido y sigue siendo requerido el Tribunal Constitucional, dan ajustada idea de que en este singular mecanismo de concurrencia normativa se localiza el núcleo mismo de engarce entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos autonómicos⁶.

En líneas generales, creo que puede afirmarse sin exageración que los perfiles estructurales -tanto en sus elementos formales como materiales- de esta técnica de concurrencia normativa están definitivamente asentados. No se trata, claro es, de exponer en este lugar esas características, suficientemente estudiadas y conocidas. Repetirlas ahora sería desde luego superfluo y una pérdida de tiempo. Si diré que quedan, de todas formas, algunos flecos en los que las dudas, en gran medida propiciadas por la propia jurisprudencia constitucional, persisten.

Baste apuntar, por ejemplo, que en la STC 35/1992, de 23 de marzo, f.j. 3, con ocasión del conflicto trabado respecto del Reglamento de desarrollo de la Ley de Seguros Privados, tras admitirse que las normas reglamentarias puedan contener previsiones que merezcan ser calificadas de básicas, se puntualizó que ello será posible cuando tales preceptos reglamentarios sean ejecución o cumplimiento “de una remisión hecha por la Ley para culminar o completar la regulación de la disciplina básica por ella misma definida”. De este modo, la doctrina de que el Gobierno sólo puede excepcionalmente fijar bases mediante normas reglamentarias cuando “por la naturaleza de la materia resulten un complemento

(6) Una de las últimas exposiciones globales y de conjunto, teniendo presente las numerosísimas aportaciones precedentes, es la de A. BAYONA ROCAMORA, *El derecho a legislar en el Estado Autonomico*, Madrid, Tecnos, 1992. De gran interés son, asimismo, los diversos trabajos reunidos en el vol.col. (coordinado por A. Pérez Calvo) *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, INAP, 1990.

necesario para garantizar la finalidad objetiva a la que responde la competencia estatal sobre las bases” (entre otras, SSTC 48/1988, de 28 de marzo; o 182/1988, de 13 de octubre; etc.), se dotó de mayor rigurosidad, al excluir que el Reglamento dictado en desarrollo de una Ley básica pueda declarar, a su vez, que algunos de sus preceptos tienen carácter básico, a no ser que las previsiones de la Ley que esos preceptos reglamentarios desarrollan o complementan remitan expresa y singularizadamente al Reglamento⁷.

Sin embargo, las posteriores SSTC 179/1992, de 13 de noviembre (con ocasión del Real Decreto Legislativo 931/1986, en materia de contratación administrativa), 141/1993, de 22 de abril (en relación con el Real Decreto de 1986 que modificó el Reglamento General de Contratación del Estado) y 385/1993, de 23 de diciembre (a propósito del Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de Régimen Local), han mantenido que la falta de habilitación específica en la correspondiente Ley no impide al Gobierno dictar normas básicas, pues el Gobierno “no precisa de tal habilitación para el cumplimiento de sus deberes” y es un deber del titular de la potestad normativa precisar los preceptos que materialmente tienen carácter básico.

He aquí, por tanto, una divergencia que bien convendría definitivamente superar, pareciéndome más correcto considerar que, más allá de esas habilitaciones específicas, lo que verdaderamente ha de considerarse relevante es que la norma reglamentaria aparezca, por la propia naturaleza de la materia, como un complemento necesario de la Ley para garantizar la finalidad objetiva a la que responde la competencia estatal sobre las bases. Cuestión distinta es, en fin, que la norma reglamentaria a la que se atribuye carácter básico no cuente sino con una ley de cobertura genérica que, a su vez, no defina qué preceptos son básicos, ya que, como ha declarado la STC 203/1993, de 17 de junio (a propósito del Real Decreto 203/1993, de 17 de junio, por el que se regula la hemodonación y los bancos de sangre), en supuestos tales la habilitación “reviste un grado de indeterminación e inconcreción que no permite considerarla un instrumento normativo suficiente para legitimar la fijación de bases (en materia de hemodonación) con carácter general y mediante normas reglamentarias”.

(7) Esta interpretación, que hace aún más excepcional que las normas reglamentarias puedan desarrollar normas legales básicas, asumiendo ellas también el carácter de básicas, fue esbozada por E. AJA, “El concepto de competencias concurrentes. La legislación básica del Estado y de desarrollo de las Comunidades Autónomas”, en vol.col. (coordinado por A. PEREZ CALVO) *Normativa básica ...*, op.cit., 19 ss., afirmando, en concreto, que “...este carácter excepcional del reglamento básico resulta en el fondo corolario imprescindible de la doctrina del rango de las bases ..., porque de lo contrario bastaría que la ley básica habilitara generosamente a los reglamentos para que fuera burlado el objetivo perseguido por el T.C.”.

En cualquier caso, y con carácter general, más allá de la cuestión concreta a la que acabo de referirme, no cabe duda de que el principal problema que plantea el sistema de reparto competencial a través del juego bases-desarrollo es la determinación de lo que deba entenderse por básico en relación a cada materia concreta, y que, asimismo, la solución a ese problema no puede descansar sistemáticamente, como hasta ahora ha sucedido, en la actuación del Tribunal Constitucional⁸. Surge así con fuerza la necesidad de dar entrada a otro tipo de actuaciones entre las que, como regla, la concertación y el acuerdo previo entre el Estado y las Comunidades Autónomas han de posibilitar la pacífica fijación de los respectivos ámbitos de actuación. Y para ello, las posibilidades que podría ofrecer el Senado aparecen como un argumento más que justifica plenamente su reforma⁹.

De otra parte, el tema de la ejecución autonómica de la legislación estatal, más allá del alcance que la jurisprudencia constitucional, a los efectos del correspondiente deslinde competencial, ha dado a las nociones de legislación y de ejecución¹⁰, nos sitúa ante el problema central de la recomposición profunda de la planta administrativa; cuestión ésta pendiente de solución y que, sin duda, ha de ser en adelante una de las que centre el desarrollo del Estado de las Autonomías.

Sobre este particular he de decir que nuestro sistema, tal como resulta del bloque de la constitucionalidad, no responde en su integridad, ni al modelo del federalismo dual, ni al del federalismo de ejecución. Como ya ha sido señalado¹¹, en nuestro ordenamiento existen elementos de uno y otro, pues hay ámbitos materiales en los que rige el federalismo dual, mientras que en otros se impone un federalismo de ejecución.

(8) Vid., en este sentido, J. TORNOS MAS, "Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional (junio 1991-junio 1993)", en *RVAP*, núm. 36, II, 139.

(9) J. TORNOS MAS, "Legislación básica ...", cit., 140, lo ha expresado con claridad: "¿A quién corresponderá esta función de diseño en materia de la legislación básica?. Seguramente tal solución va más allá de lo que pueda ofrecer un planteamiento jurídico-formal. Sólo un Senado reformado podrá permitir que, en relación a cada materia concreta, a cada proyecto de ley o norma de desarrollo, Estado y Comunidades Autónomas acuerden cuáles son los ámbitos respectivos de actuación".

(10) Un buen resumen de la doctrina del T.C. puede verse en el libro de R. JIMENEZ ASENSIO, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1993.

(11) Por ejemplo, J. TORNOS MAS, "Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España", en *RVAP*, núm. 40, II, 111.

Esa situación, sin embargo, no es la más deseable y propicia unas disfunciones organizativas ciertamente graves que mucho convendría superar definitivamente. La duplicidad de aparatos administrativos, por la desconfianza y recelos tanto del Estado, como de las propias Comunidades Autónomas, a utilizar organizaciones y medios burocráticos ajenos, así como el incontestable hecho de que, por mucho que se diga, las Administraciones terminan siendo medios al servicio de los respectivos Gobiernos, provoca, en efecto, un despilfarro innecesario radicalmente contrario a los más elementales principios de buena administración. Sobre ello no parece preciso seguir insistiendo. Ya en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981 se diagnosticaba el problema y se apuntaban soluciones. Sin embargo, quince años más tarde, el problema no sólo sigue presente, sino que en cierto modo se ha agravado. La homogeneización competencial, desde luego, es un punto de partida para esa racionalización y reajuste de la dimensión de la Administración estatal. Pero no basta con ello. Es necesaria una decidida voluntad de unos y otros, presidida por la idea vertebral de la colaboración y de la lealtad constitucional, para atajar esa situación. Porque, por lo demás, las técnicas jurídicas -de muy diverso alcance y significado- al servicio de esa operación racionalizadora existen.

Surge así, de modo especialmente importante, la potencialidad que encierra el art. 150.2 de la Constitución, al prever que el Estado pueda transferir o delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Técnica ésta que hasta la fecha, únicamente se ha utilizado -impropiamente, a mi juicio- para ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos competenciales del Estado contingentes y no necesarios, fruto del silencio de los Estatutos, en conexión con la cláusula residual del art. 149.3 de la Constitución, o simplemente consecuencia de la ya superada limitación temporal resultante del art. 148 del mismo texto constitucional¹².

(12) Vid. mi trabajo "El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías", en *RVAP*, núm. 36, II, 81 ss.. Asimismo, sobre el referido precepto constitucional, entre la bibliografía más reciente, E. AJA y J. TORNOS, "La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución", en *D.A.*, núm. 232-233 (1993), 185 ss .

Sin embargo, la verdadera operatividad del precepto alcanza a las propias competencias que al Estado le reserva el art. 149.1 de la Constitución, y es en ese ámbito donde debería, en su caso, desplegar toda su potencialidad, porque lo que no es aceptable, a pesar de las dificultades interpretativas que puedan plantearse, es considerar que todas y cada una de esas competencias estatales, sin excepción, son por su naturaleza insusceptibles de transferencia o delegación. A través de la transferencia o delegación se puede avanzar, por tanto, hacia ese federalismo de ejecución, que es, en gran medida, el modelo por el que pasa la racionalización de las estructuras administrativas, principalmente las del nivel estatal, pero también las de los niveles autonómicos.

Una vez más, reiterando ya viejas propuestas de la doctrina, lo ha señalado certeramente J. TORNOS: “Si se impone una tendencia a favor de llevar las tareas de ejecución a los niveles autonómicos y locales, deberán reestructurarse las Administraciones estatal y autonómicas. En la medida que ambas pierdan funciones ejecutivas deberán tratar de adecuar el volumen y preparación de sus aparatos centrales a las nuevas funciones de planificación y coordinación. Al mismo tiempo se impondrá una reducción de las Administraciones periféricas respectivas, pues serán los aparatos de las Administraciones inferiores los encargados de ejecutar sobre su propio territorio las decisiones de estos niveles administrativos que planifican, dirigen y coordinan”. Y es que “lo realmente importante es la reforma de las Administraciones periféricas, a partir de un previo diseño de las competencias ejecutivas de los diferentes niveles de Administración y de una utilización real de los mecanismos para alterar el ejercicio de las competencias respectivas a través de técnicas de relación intersubjetiva”¹³.

(13) Vid. “Federalismo de ejecución...”, cit., 120.

III. LAS RELACIONES DE INTEGRACION: LA PREVALENCIA Y LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL

Fijando ahora la atención en las llamadas relaciones de integración, estas relaciones -concretadas en las reglas contenidas en el art. 149.3 de la Constitución- vienen teóricamente a garantizar la supremacía del interés general de la Nación, a la vez que aseguran el mínimo de unidad indispensable en un ámbito de pluralidad de ordenamientos jurídicos¹⁴. Esas reglas, sin embargo, tanto la de la prevalencia como la de la supletoriedad del Derecho estatal, deben ser interpretadas y aplicadas con suma cautela, dado el potencial efecto distorsionador del sistema de distribución de competencias que en sí encierran.

Comencemos por la cláusula o regla de la prevalencia. El art. 149.3 de la Constitución, al establecer que las normas del Estado “prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”, incorpora una regla que, en general, no se ha dudado en calificar como una regla de conflicto y no de competencia. La prevalencia presupone, en efecto, una colisión o conflicto internormativo, si bien esa colisión necesariamente ha de plasmarse en normas que sean resultado del ejercicio de una competencia propia, sin que incurran en extralimitación competencial alguna, de manera que si la colisión surge como consecuencia del ejercicio de una competencia que viola o infringe el orden competencial constitucionalmente establecido, a la regla de la prevalencia del Derecho estatal ninguna función debe corresponder. O dicho en otros términos: la prevalencia de la norma estatal sobre la autonómica presupone que ambas normas actúan en su propia esfera de competencia, lo que significa que si una de ellas es ineficaz o inválida por razón de la competencia asignada constitucionalmente al ente del que procede, no habrá ya colisión que deba ser resuelta asignando un valor superior a la norma estatal en virtud de su primacía. En tales casos, antes bien, la regla en cuestión ha de quedar marginada, debiéndose acudir al criterio de la competencia para encontrar solución a la aparente colisión, porque, de no ser así, bien pudiera llegarse a dar aplicación a la norma estatal, a pesar de ser ésta una norma inválida por estar viciada de incompetencia, frente a la norma autonómica, plenamente válida y eficaz.

(14) En esos términos, vid. E. GARCIA DE ENTERRIA, *Estudios...*, op. cit., 355.

De este modo, se transformaría, indebida y contradictoriamente con el propio orden constitucional de distribución de competencias, la propia naturaleza de la regla de la prevalencia, que, como he dicho, no es en modo alguno norma de competencia, sino norma de colisión¹⁵.

La consecuencia, por tanto, es clara. La aplicación de la regla de la prevalencia del Derecho estatal debe quedar circunscrita a aquellos supuestos en los que las normas en colisión procedan del ejercicio de competencias exclusivas, aunque se encuentren en régimen de concurrencia respecto de una misma materia, asunto u objeto. Y esto significa que no debe haber lugar a su aplicación cuando se produzcan colisiones normativas resultantes del ejercicio de competencias compartidas, como es el caso típico y más frecuente de la distribución competencial efectuada con arreglo al criterio de reservar al Estado la normación de las bases y la entrega de la normativa de desarrollo a las Comunidades Autónomas, pues, de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional sobre esta clase de competencias, el conflicto o colisión normativa no puede plantearse si una u otra norma se han dictado sin extralimitación competencial.

En definitiva, la regla de la prevalencia de las normas estatales sobre las autonómicas no puede suplantar el criterio de la competencia, a no ser que se desconozca radicalmente que al Estado corresponde un concreto ámbito competencial -el circunscrito a los aspectos básicos de la materia dada- y a las Comunidades Autónomas -en la medida en que así se haya previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía- otro ámbito competencial, complementario de aquél, pero distinto, que no por ser residual es de libre y total disponibilidad del Estado. Cualquier violación de los límites -indeterminados en abstracto, pero determinables en cada caso concreto- que enmarcan cada uno de esos ámbitos propios y exclusivos del Estado y de las Comunidades Autónomas se resuelve, por tanto, en un vicio de incompetencia y, consecuentemente, inconstitucionalidad de la norma que se haya excedido de esos límites.

(15) Así lo he mantenido en mis trabajos "Colisiones normativas y primacia del Derecho estatal", en vol.col. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, I, 537 ss., y "Proceso contencioso-administrativo y procesos constitucionales: alternatividad. simultaneidad interferencias", en vol.col. *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor J. González Pérez*, Madrid, Civitas, 1993, II, 1113 ss.. Con posterioridad, he constatado que mantienen esa misma opinión, J. LEGUINA VILLA, "Notas sobre los principios de competencia y de prevalencia en la legislación compartida", en *REALA*, núm. 258 (1993), 229 ss., y L. COSCULLUELA, "El control de las leyes autonómicas reguladoras de materias cuya legislación básica corresponde al Estado", en vol.col. *La protección jurídica del ciudadano...*, op. cit., III, 1737 ss.

Este entendimiento de la regla de la prevalencia es el que parece asentarse con más firmeza en el panorama doctrinal y en la propia práctica de los Tribunales contenciosoadministrativos. Por ello mismo, dicha regla, que por su propia naturaleza y significado no es de aplicación por el Tribunal Constitucional, apenas encuentra campo de actuación en el ámbito de la justicia ordinaria. El profesor LEGUINA lo ha resumido con precisión: "...la relación que une al juez ordinario con la ley autonómica -en cuya virtud tiene poder para declarar su falta de vigencia, pero no su invalidez o ineficacia- permite reconocer también con toda naturalidad la potestad de la jurisdicción ordinaria para aplicar la ley estatal en detrimento de la ley autonómica en aquellos casos en que la colisión normativa tiene lugar como consecuencia de modificaciones en la legislación básica preexistente. Y ello justamente porque en tales supuestos la antinomia no se plantea en términos de validez, sino de vigencia de las normas en conflicto: en la secuencia temporal del contraste normativo, la ley básica posterior contradice y, por tanto, deroga directamente la ley básica anterior e indirectamente también la ley autonómica que complementaba o desarrollaba aquélla y que, carente ahora de soporte legislativo básico, queda desplazada y sin vigor alguno por obra de la nueva (y válida) ley básica estatal. En tal operación de control judicial no hay, como se ve, juicio alguno sobre la validez de las normas en conflicto, sino sólo escrutinio de las normas derogadas, según la regla general del art. 2.2 del Código Civil, y elección de la norma vigente y, por tanto, aplicable al caso"¹⁶.

En cuanto al principio de supletoriedad, la interpretación y aplicación que del mismo ha venido realizando el Tribunal Constitucional no me parece que sean las más acertadas. Hasta la STC 15/1989, de 29 de enero, dictada con ocasión de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, la jurisprudencia constitucional sancionó que el Derecho estatal es siempre aplicable en las Comunidades Autónomas, aunque éstas sean competentes, pues aquél actúa como Derecho supletorio¹⁷. Consecuentemente, esa supletoriedad, así entendida, permite al Estado dictar normas en cualesquiera materias que considere conveniente, sin límite alguno, excepto el de su aplicabilidad directa o supletoria.

(16) Vid. "Notas sobre los principios...", cit., 238. Asimismo, I. LASAGABASTER, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Madrid, Civitas, 1991, 145 ss.

(17) Entre otras, SSTC 5/1981, de 13 de febrero, 69/1982, de 23 de noviembre, 49/1984, de 5 de abril, etc. Un análisis de esa jurisprudencia y, más en general, de la regla de la supletoriedad, en I. LASAGABASTER, "Los principios de supletoriedad...", op. cit.

A pesar de que, en la señalada STC 15/1989, se rectificó, al afirmarse que el principio de supletoriedad del Derecho estatal sancionado en el art. 149.3 de la Constitución “no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado”¹⁸, pocos meses más tarde, esa nueva línea interpretativa que parecía abrirse camino volvió de hecho a los cauces anteriores. En efecto, en la STC 103/1989, de 8 de junio, con ocasión de la impugnación de la Ley de Cultivos Marinos -en relación, por tanto, a una materia de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas con litoral, claro es-, se concluiría (f.j. 4) que “no merece objeción constitucional la adopción por las instituciones generales del Estado de una normación sobre materias que correspondan, en régimen de competencia exclusiva, a una o, incluso, a todas las Comunidades Autónomas, pues si bien la regla de la supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 de la Constitución en manera alguna constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado, porque, obviamente, no es una norma competencial, sino ordenadora de la preferencia en la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución, tampoco puede ignorarse que la normación estatal sólo nacería viciada de inconstitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el respectivo territorio autonómico”.

Esta doctrina, que no es otra que la que tradicionalmente ha mantenido la jurisprudencia constitucional, conlleva un efecto distorsionador del orden constitucional de distribución de competencias, pues por la vía del mero silencio de las normas autonómicas -que puede ser fruto sencillamente de la voluntad de no intervenir o no regular determinadas cuestiones- se llega a imponer la aplicación de previsiones normativas estatales en contra de esa voluntad legislativa de las Comunidades Autónomas. I. LASAGABASTER ha puesto de manifiesto muy gráficamente esa posible distorsión¹⁹, al

(18) Conviene recordar que en la doctrina, S. MUÑOZ MACHADO, *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, 1986, 195 ss., ya había mantenido esta interpretación.

(19) Vid. “El ordenamiento jurídico comunitario y el Principio de supletoriedad”, en *RVAP*, núm. 36, II, 176. Con mayor detalle, vid. su libro *Los principios de supletoriedad...* cit., 82 ss.

preguntarse, por ejemplo, si debe una Comunidad Autónoma sancionar una conducta prevista como infracción administrativa en la normativa estatal, pero no en su propia normativa, tratándose de una materia, claro es, en la que el Estado no ostenta competencias. Pues bien, si se aplica el principio de supletoriedad con arreglo a esa interpretación que mantiene el Tribunal Constitucional, la respuesta habría de ser afirmativa, aunque el legislador autonómico no quisiese sancionar la conducta y por eso no la hubiese previsto ni, por tanto, regulado. De este modo, la amenaza de la aplicación del Derecho estatal por vía supletoria obligaría a las Comunidades Autónomas a legislar negativamente, es decir, a precisar claramente que la no regulación de determinado aspecto no es consecuencia de ningún olvido, sino de la decisión de no intervenir en ese extremo; en suma, a evidenciar que no hay ninguna laguna que la norma estatal, meramente supletoria, deba cubrir. Pero ello, como fácilmente se convendrá, resulta absurdo e inoperativo.

Todo pasa, en definitiva, por una rectificación de ese entendimiento de la supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico. Por una rectificación que obliga a no seguir sustentando la supletoriedad en una concepción iusprivatista que resulta inmanejable desde la perspectiva del Derecho Público²⁰. Y hacia esa línea parece apuntar, finalmente, la STC 147/1991, de 4 de julio (asunto: pesca de cerco), al afirmar que "...el valor supletorio del ordenamiento jurídico debe obtenerse por el aplicador del derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico (...), puesto que esa carencia según ha establecido la doctrina referida no puede ser suplida con la conversión de la regla de la supletoriedad en cláusula universal atributiva de competencias".

(20) En este sentido, I. LASAGABASTER, "El ordenamiento jurídico comunitario...", cit., 177, que afirma textualmente que "el principio de supletoriedad se ha sustentado en una afirmación realizable en el ámbito del Derecho Privado, pero no en el Derecho Público. Esta afirmación no es otra que la de la plenitud, coherencia y sistematicidad del Derecho estatal. Así dicho, sin más, hay que empezar -añade el referido autor- por negar la mayor coherencia o sistematicidad del Derecho estatal. Además, ¿qué es la coherencia o sistematicidad de un Ordenamiento como el estatal o el autonómico?. En otros términos, y acudiendo al ejemplo, anterior, ¿qué relación tiene la coherencia o sistematicidad de un ordenamiento con que se sancione o no como infracción administrativa una determinada conducta?.

Por ello, en esa misma sentencia se consideraría inconstitucional, por invasión competencial, “aquella ordenación estatal de materias que hayan sido deferidas por los Estatutos de Autonomía a la competencia exclusiva de todas y cada una de las respectivas Comunidades Autónomas y en relación con las cuales el Estado no invoque algún título propio que le permita dictar normas generales sobre dichas materias, puesto que (dicha asunción estatutaria determina que las) Comunidades (puedan) decidir si tales materias deben ser sometidas, por su parte, a reglamentación específica y en que momento debe hacerse, lo cual las legitima para negar a dichas normas estatales alcance supletorio”.

IV. UNA REFERENCIA FINAL A LA INCIDENCIA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO COMUNITARIO EN LAS RELACIONES ESTADO-COMUNIDADES AUTONOMAS

Llegados a este punto, conviene tener presente la incidencia del ordenamiento jurídico comunitario en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. Y es que la integración de España en la Unión Europea y la incorporación del Derecho Comunitario al ordenamiento jurídico estatal en su conjunto, suscita muy diversos problemas que obligan a ciertos reajustes de la estructura territorial descentralizada del Estado y de las reglas de articulación de la pluralidad de ordenamientos jurídicos²¹. Pues bien, sólo a algunos de esos problemas puedo ahora referirme y, además, debo hacerlo ya en unos términos sumamente breves.

(21) En la bibliografía española que ha acometido en los últimos años el estudio de la incidencia en la estructura territorial del Estado del ingreso de España en las Comunidades Europeas, para una visión global, vid., entre otros, S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1985; P. PEREZ TREMPES, *Comunidades Autónomas. Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987; J.M. BAÑO LEON, *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia, 1987; J.E. SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1990; y R. ALONSO GARCIA, *Derecho Comunitario. Derechos Nacionales y Derecho Común Europeo*, Madrid, 1989.

La aplicación del Derecho Comunitario por los Estados miembros queda enmarcada, como es bien sabido, por el llamado principio de neutralidad o principio de autonomía institucional y procedimental, en virtud del cual “cuando las disposiciones de los Tratados o de los Reglamentos reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de estos poderes y la ejecución de estas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos, depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro”²². Por ello, la pertenencia de España a la Unión Europea y, por tanto, la consiguiente transposición de las normas del Derecho Comunitario derivado al ordenamiento jurídico español no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias. La ejecución del Derecho Comunitario corresponde, en efecto, a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, una vez que no se ha previsto una competencia específica a favor del Estado para esa ejecución, sin que, en este extremo, la jurisprudencia constitucional presente, ciertamente, ninguna duda, ni vacilación²³.

Sucede, no obstante, que si el cumplimiento de las obligaciones comunitarias no prejuzga el reparto competencial que en atención a las diversas materias ha establecido el bloque de la constitucionalidad, y si, por tanto, ese cumplimiento no altera *per se* los poderes que a las Comunidades Autónomas les han sido reconocidos, la inexistencia de facultades estatales que, en su caso, puedan interferir en aquellas competencias autonómicas por razón del principio de responsabilidad única del Estado ante los órganos comunitarios, puede suponer un grave obstáculo a la plena garantía del cumplimiento y ejecución no normativa del Derecho Comunitario.

(22) Por todas, STJCE “Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor GmbH”, de 11 de febrero de 1971, as. 39/70, Rec. 1971, 49 ss., e “International Fruit Company”, de 15 de diciembre de 1971, ass. 51 a 54/74, Rec. 1971, 1107 ss.

(23) Entre otras, por ejemplo, vid. SSTC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991 o 79/1992.

Que el problema es grave se evidenció ya claramente en el primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre esta materia, concretamente en la STC 252/1988, en cuyo f.j. 2 se llamó la atención sobre "...la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 de la Constitución..."; es decir, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias por parte de las Comunidades Autónomas, tal como posteriormente reiteró la STC 79/1992.

La cuestión, con todo, dista de estar definitivamente resuelta. Baste señalar que, más allá de esa declaración de intenciones, la jurisprudencia constitucional se mueve en una cierta ambigüedad²⁴. Dos sentencias, la STC 80/1993, de 8 de marzo y la STC 165/1994, de 26 de mayo, son buena prueba de lo que se dice. En la primera, se afirma que en el art. 93 de la Constitución se localiza la garantía de la ejecución, aunque seguidamente se añade que ello no quiere decir que esa previsión "configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado, sino que, ineludiblemente, ha de serlo por conexión con las competencias exteriores del Estado". Y, por su parte, en la STC 165/1994 se reconoce explícitamente que la atribución al Estado de competencias en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la Constitución) le confiere a éste la potestad de ordenar y coordinar las actividades de las Comunidades Autónomas que tengan relevancia externa, de forma que tales actividades no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, que es competencia exclusiva del Estado. Por tanto, parece claro que el Estado debe disponer de medios que aseguren el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho Comunitario, pero no es menos cierto que tales medios no se han concretado suficientemente por el momento.

Dos palabras finales sobre un segundo aspecto de gran interés, el relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción y desarrollo de la Unión Europea. Los pasos últimamente dados marcan, desde luego, el rumbo a seguir, aunque es preciso un mayor esfuerzo en esa dirección.

(24) Vid., por ejemplo, el análisis de R. JIMENEZ ASENSIO, "La ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional", en *RVAP*, núm 41, 192 ss.

Baste recordar que en 1988 se constituyó la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que ha adoptado algunos acuerdos. Así, el Acuerdo de 21 de noviembre de 1990 relativo a la intervención de las Comunidades Autonomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión europea y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias²⁵ o el Acuerdo, de la misma fecha, relativo al procedimiento de comunicación a la Comisión de los proyectos de ayudas públicas, a los efectos de lo dispuesto en el art. 93

(25) Publicado mediante Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes de 7 de septiembre de 1992, los aspectos fundamentales de dicho Acuerdo son los siguientes: -se establece la obligación del Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas- de comunicar a las Comunidades Autónomas los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones de la Comisión que afecten a sus competencias; y, asimismo, corresponde a aquélla transmitir a la Comisión la correspondiente respuesta de éstas; -se atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de solicitar, en su caso, de forma motivada a la Secretaría de Estado que recabe de la Comisión una ampliación del plazo concedido; -se configura a la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas como órgano de coordinación en la materia entre las diferentes Administraciones afectadas; se faculta tanto a las Comunidades Autónomas como a la Secretaría de Estado para pedir y convocar reuniones preparatorias de los respectivos asuntos, pudiendo aquéllas, además, si lo solicitan, participar en las reuniones con los servicios de la Comisión para estudiar los procedimientos de incumplimiento, de cuyo contenido, en todo caso, deben ser informadas; -cuando el incumplimiento objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de una Comunidad Autónoma -u omisión de los mismos-, ésta podrá designar asesores para participar en reuniones con los agentes a los que corresponda adoptar las posiciones a mantener por España ante el Tribunal de Justicia; -por último, la Secretaría de Estado debe informar a las Comunidades Autónomas de las cuestiones prejudiciales que se susciten cuando el asunto tenga su origen en actos, resoluciones o disposiciones -u omisiones de las mismas. Sobre este tipo de Conferencias Sectoriales y su régimen jurídico, vid., por ejemplo, E. ALBERTI, "Relaciones entre las Administraciones Públicas", en el vol. col. *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, 41 ss., o mi propio trabajo "Las relaciones interadministrativas (Análisis del Título Primero de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", en el vol. col. *Cuadernos de Derecho Judicial. Estudio de la L.R.J. de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, CGPJ, 1994, 43 ss.

del Tratado de la Unión Europea²⁶. Por su parte, los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, trataron de potenciar dicha Conferencia, como instrumento para la articulación, desde una perspectiva general, de esa participación de las Comunidades Autonomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Autónomas, de manera que, en cumplimiento de esos Pactos, mediante Acuerdo de 29 de octubre de 1992, la Conferencia se institucionalizó y a la vez quedó despojada de su inicial carácter sectorial. Finalmente, tras adoptar el 14 de junio de 1994 su Reglamento interno, por Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 se ha fijado un procedimiento marco de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios, tanto en la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estado, como en la fase descendente de aplicación del Derecho Comunitario y de los actos de las instituciones comunitarias ²⁷.

Ese Acuerdo, así como las posibles líneas de actuación futuras para avanzar hacia una más efectiva institucionalización del modelo de participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas²⁸, bien merecería un análisis que, sin embargo, es algo que excede ya con creces del objetivo de esta conferencia y, desde luego, de la benévola paciencia de todos ustedes.

(26) En dicho Acuerdo se fija que la Secretaría de Estado para las Comunidades Autónomas se constituye como órgano coordinador en la materia, correspondiéndole, de una parte, la notificación a la Comisión de los proyectos de ayudas públicas de las Comunidades Autónomas, y de la otra, la comunicación a las Comunidades Autónomas de la recepción por parte de la Comisión Europea de esos proyectos. La citada Secretaría de Estado debe, asimismo, facilitar a las Comunidades Autónomas cualquier información útil y cualquier tipo de apoyo que soliciten, así como los contactos necesarios cuando se requieran por parte de éstas o de la Comisión de las Comunidades Europeas. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, ya con anterioridad, el Real Decreto 1755/1987, de 23 de diciembre, reguló el procedimiento de comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas de los proyectos de las Administraciones o Entes públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas públicas internas. Posteriormente, el art. 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha centralizado en la Administración estatal las informaciones que por el Estado español deban ser comunicadas a los órganos e instituciones de la Unión Europea en cumplimiento de lo dispuesto por el Derecho Comunitario. Resta indicar que, sobre esta cuestión, la STC 172/1992, de 29 de octubre, f. j. 3, ya había declarado que la información a los órganos comunitarios habrá de hacerse "...a través del conducto que determine el Estado, a quien corresponde no sólo la relación directa con la Comisión, sino también aunar las diversas informaciones que reciba de los restantes entes autonómicos para facilitar a la Comisión como un todo y no separadamente la información por ella solicitada.

(27) Vid. dicho Acuerdo en *Informe Comunidades Autónomas 1994, I*, Barcelona, 1995, 615 ss. Sobre dicho Acuerdo puede verse el comentario de E. ALBERTI, "El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos", en *Informe...*, op. cit., 590 ss.

(28) Vid., al respecto, entre otros, el ya citado trabajo de E. ALBERTI o el de P. PEREZ TREMPs, "Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea: nuevos pasos hacia la integración descentralizada", en *Informe...*, op. cit., 600 ss.

Por tanto, concluyo ya. Debo hacerlo, no obstante, recordando que desde las propias instituciones comunitarias también se están dando pasos muy significativos. La creación del Comité de las Regiones prueba inequívocamente, en efecto, una clara y decidida actitud de favorecer progresivamente una mayor presencia de los poderes regionales de los Estados de la Unión Europea en la determinación de las políticas comunitarias, o al menos, en la determinación de las que presentan una específica incidencia territorial ²⁹. Y es que, aún cuando la Unión Europea no puede dejar de ser la Europa de los Estados para diluirse en una inviable Unión de las Regiones, resulta ineludible tratar de armonizar los diversos intereses, propios y específicos, de unos y otros, y para ello no parece dudoso que sólo por la vía de la participación directa de los Entes regionales es posible lograrlo. Verdad es que esa participación ha de estar acompañada de una intensificación de las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas presididas por la confianza y la lealtad mutuas. De ello depende, en fin, el efectivo logro de esos objetivos, aunque el Derecho, por sí sólo, obviamente no pueda garantizarlo.

(29) El Comité de las Regiones aparece regulado en el Capítulo 4 del Título I de la Parte Quinta del Tratado de la Unión Europea (arts. 198 A, 198 B y 198 C). Dicho Comité se configura como un órgano consultivo que asiste a la Comisión y al Consejo, es decir, con una naturaleza similar a la del Consejo Económico y Social, con el que comparte, además, una estructura organizativa común. Integrado por 189 miembros, representantes de los entes regionales y locales elegidos por el Consejo para un período de cuatro años a propuesta de los Estados miembros, el Comité interviene en diversos supuestos: en los casos previstos en el propio Tratado -básicamente referidos a asuntos con incidencia en el ámbito de la política regional, como, por ejemplo, los relativos a los Fondos estructurales, las redes transeuropeas, las acciones de promoción en los campos de la cultura, educación, salud pública etc-; interviene, asimismo, en todos aquellos en que el Consejo o la Comisión lo estimen oportuno, en los que sea consultado el consejo Económico Social y el Comité de las Regiones considere que hay en juego intereses regionales específicos o, incluso, a iniciativa propia, cuando lo considere conveniente. En cualquier caso, los dictámenes del Comité -preceptivos o no- carecen de efecto vinculante, tal como corresponde a un órgano de carácter meramente consultivo.