

LA TRANSPOSICIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

Alicia Espejo Campos**
Universidad de La Laguna

RESUMEN

Este artículo estudia la problemática existente en torno a la transposición del Derecho europeo por las CCAA. Cuando éstas no transponen, lo hacen fuera de plazo o de forma defectuosa, el responsable ante las Instituciones europeas es únicamente el Estado, siendo sancionado en caso de incumplimiento. Para evitarlo, y garantizar la aplicación del Derecho europeo, el Estado ha buscado una serie de cauces. En este documento se analizan dichos cauces, concluyendo que son insuficientes y aportando vías alternativas para resolver el problema.

PALABRAS CLAVE: Transposición de Directivas, Comunidades Autónomas, responsabilidad estatal por incumplimiento.

ABSTRACT

«The transposition of the European Union Law by the Autonomous Communities». This article studies the existing problems concerning the transposition of the European Union Law by the Autonomous Communities. When these do not transpose, take place outside the time period or are done by defect, the State will be the only responsible entity facing the European institutions, being penalized in the case of infringement. To avoid this and to guarantee that the European Law is applied, the State has looked for a series of alternative ways. This paper analyzed these ways, concluding that these are insufficient and providing alternatives to solve the problem.

KEY WORDS: Transposition of European Directives, Autonomous Communities, State liability for non-compliance.

PLANTEAMIENTO

La correcta transposición de las Directivas europeas resulta de crucial importancia, pues de ella depende el llamado «*efecto útil*», esto es, el cumplimiento de la finalidad que, dentro del marco de los Tratados constitutivos, persiguen las



instituciones europeas al adoptar una norma, y en definitiva, la uniforme aplicación del Derecho de la Unión en todo el territorio¹.

En España, debido a nuestra organización territorial, la transposición de las normas europeas se lleva a cabo tanto por el Estado central como por las Comunidades Autónomas (CCAA) bajo el principio jurisprudencial de no alteración de distribución de competencias. Por lo tanto, las CCAA son responsables *ad intra* del desarrollo y cumplimiento del Derecho europeo en las materias de su competencia. No obstante, el Estado es el único responsable ante las Instituciones de la Unión Europea en caso de incumplimiento. Así, cuando las CCAA no transponen, lo hacen fuera de plazo o de forma defectuosa, es el Estado el sujeto responsable y, como tal, debe soportar la sanción pecuniaria o multa coercitiva interpuesta por la Unión Europea. Por ello, el Estado español ha buscado diversas vías para garantizar el Derecho de la Unión Europea, que desarrollaremos en el presente trabajo².

A pesar del tiempo transcurrido, estamos ante una controversia real y actual, como demuestran los innumerables recursos de incumplimiento interpuestos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al Estado español³; la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 1/2012, de 13 de enero, relativa a un recurso

* El presente artículo tiene su origen en el trabajo doctrinal del mismo título que obtuvo el Premio de Estudios Jurídicos «Tomás y Valiente» de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna en el año académico 2012-2013.

** Máster en Derecho de la Unión Europea por la Universidad Nacional de Educación a Distancia y alumna de doctorado de la Universidad de La Laguna.

¹ ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. y MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «El Estado autonómico unitario y el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9, 2009, pp. 129-164; CÁMARA VILLAR, G., «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, 2004, p. 208 y ss.; Díez-PICAZO, L.M., «Directivas comunitarias y Comunidades Autónomas: el derecho patrimonial», *Revista de derecho político*, núm. 44, 1998, pp. 307-322.

² JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Ordenamiento comunitario y Ordenamiento autonómico: Algunos problemas en la adaptación del derecho comunitario por los parlamentos autonómicos (El papel de la Ley autonómica en la transposición del Derecho Comunitario)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 53, 1999, pp. 159-186; BUSTOS GISBERT, R., «La transposición del Derecho Comunitario por el Gobierno», *Gobierno y constitución : actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España/coord. por Pablo Lucas Murillo de la Cueva*, 2005, pp. 369-398; MONTILLA MARTOS, J.A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas: el desarrollo normativo del Derecho de la Unión en el Estado autonómico*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; MOLINA DEL POZO, C.F., *Derecho de la Unión Europea*, editorial Reus, Madrid, 2011, pp. 277-297.

³ La mayoría vienen motivados exclusivamente por la actuación del Estado central, tratándose principalmente de vulneraciones de las obligaciones estipuladas en Directivas, sea por errónea o insuficiente transposición. Sin embargo, no faltan incumplimientos imputables al Derecho autonómico en diversas materias, como son: en materia de ejecución medioambiental (C-186/08, de 18 de diciembre de 2007; C-35/04, de 28 de junio de 2007; C-26/04, de 15 de diciembre de 2005; C-135/04, de 9 de junio de 2005); en materia de ayudas de Estado en forma de «vacaciones fiscales» (C-177/06, de 20 de septiembre de 2007; C-485/03, de 14 de diciembre de 2006); contratación pública (C-323/03, de 9 de marzo de 2006); protección de consumidores (C-135/03, de 14 de julio de 2005); entre otros.

de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Andalucía en relación con el Real Decreto-ley 9/2000, de evaluación ambiental⁴; y el complejo proceso de transposición de la Directiva de Servicios⁵.

La pregunta a la que debemos dar respuesta es: ¿Qué ocurre cuando una Comunidad Autónoma no transpone una Directiva, lo hace de forma defectuosa, o fuera de plazo? Para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea y repercutir a las CCAA la responsabilidad derivada de los incumplimientos que les sean imputables, el Estado dispone de diferentes cauces: a) el título competencial «relaciones internacionales» establecido en el art. 149.1.3 CE; b) el artículo 93 de la CE como título competencial extraordinario; c) los títulos transversales y la competencia para adoptar las bases; y d) la aplicación supletoria del Derecho estatal.

Este artículo está organizado como se describe a continuación. Primeramente, en el apartado 2, analizaremos la jurisprudencia constitucional sobre la distribución de competencias en el Estado español. A continuación, se describen los distintos cauces a través de los cuales el Estado ha pretendido garantizar la aplicación del Derecho europeo (apartado 3). Una descripción de la intervención de las CCAA y su responsabilidad en caso de incumplimiento se incluye en el apartado 4. En el siguiente apartado se estudia la posible aplicación supletoria del Derecho estatal como garantía de la ejecución de obligaciones normativas europeas. Seguidamente se exponen una serie de vías alternativas propuestas para solucionar el problema, y por último se enumeran las conclusiones obtenidas tras elaborar el presente trabajo.

⁴ Este Real Decreto establece en su exposición de motivos la necesidad de reaccionar ante las numerosas demandas interpuestas contra el Reino de España frente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Además de esta cuestión, la sentencia trata sobre la posibilidad de aplicar la vía del Real Decreto-ley como cauce de incorporación al ordenamiento interno del Derecho de la Unión Europea, a causa del retraso o falta de transposición del Derecho europeo, sin embargo, el alto tribunal, en la sentencia, condiciona la posible utilización del decreto-ley a que se den una serie de requisitos: el patente retraso en la transposición de las Directivas correspondientes (elemento temporal), la existencia de procedimientos de incumplimiento contra el Reino de España (elemento causal) y la importancia que cabe conferir a proyectos con relevancia económica y social (elemento material).

⁵ La Directiva implica en el proceso de transposición a multitud de autoridades competentes, no sólo a las CCAA, sino también a las entidades locales. Si bien, el proceso de transposición fue impulsado por el Estado, esto no significó que el resto de administraciones implicadas quedasen al margen del mismo. Se consideró conveniente aprobar una Ley de transposición de carácter horizontal (Ley Paraguas) que incluyera los principios generales de la Directiva y aportara un marco jurídico de referencia para luego adaptar las normas sectoriales en vigor. Sin embargo, algunas CCAA, sin esperar a que el Estado completara su proceso de transposición, procedieron a realizar transposiciones de la Directiva, en unos casos con carácter sectorial y en otros con un planteamiento más general.



LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA: EL PRINCIPIO DE NO ALTERACIÓN COMPETENCIAL

La distribución de competencias regulada en los artículos 148 y 149 de la Constitución ha generado numerosos conflictos ante el Tribunal Constitucional (TC)⁶. Concretamente, en relación con el Derecho de la Unión Europea, la jurisprudencia inicial se caracterizaba por la concepción globalizadora de las relaciones internacionales, pero sin diferenciar entre el desarrollo normativo y la ejecución, la aplicación y la responsabilidad internacional y lo comunitario y lo exterior.

En la actualidad, el orden constitucional de competencias no resulta alterado por el ingreso de España en la Comunidad Europea (hoy Unión Europea), ni por la promulgación de normas europeas y su incidencia en el Derecho interno. Ello se debe al principio general de no alteración de la distribución de competencias que fue introducido por la STC 252/1988. Esta sentencia resolvió un conflicto de competencias entre el Estado y la CCAA de Cataluña surgido en el proceso de incorporación de una Directiva en materia de sanidad animal. Dicha Directiva disponía expresamente que su transposición había de efectuarse por la autoridad central competente de cada Estado miembro. El Tribunal, habida cuenta de que la competencia sobre la materia la ostentaba la CCAA, estimó que en el territorio catalán la autoridad central sólo podía ser la autonómica⁷.

El principio general de la no alteración del orden interno de distribución de competencias será confirmado por la jurisprudencia constitucional de manera constante y uniforme, declarando reiteradamente el alto Tribunal que los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias no resultan alterados ni por el ingreso de España en la Unión Europea ni por la promulgación de normas europeas⁸. Así, por ejemplo, la STC 76/1991 estableció que la aplicación del Derecho de la Unión en materia de agricultura corresponde al Estado o a las CCAA según quien fuera el titular de la competencia afectada por la norma europea⁹. De igual

⁶ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Editorial Iustel, Madrid, 2007, p. 396 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., «El sistema de distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas», REVL, núm. 201, 1979; COSCULLUELA MONTANER, L., «La determinación constitucional de las competencias de las comunidades autónomas», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, pp. 7-60.

⁷ El TC afirma que son «las reglas internas de delimitación de competencias las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencias» y, por ello, las que determinan qué instancia, estatal o autonómica, es la competente para el desarrollo normativo del Derecho de la Unión.

⁸ SSTC 76/1991, 236/1991, 79/1992, 146/1996, 33/2005 y 134/2011

⁹ Establece el TC que «tanto la representación del Gobierno Vasco como la del Consejo de Gobierno de la Generalidad vienen a mantener que la necesidad de traslación de la normativa europea al derecho interno español no tiene que suponer un aumento de las competencias del Estado, por lo que, en la materia de que se trata, han de seguirse los criterios del reparto constitucional y estatutario de competencias, sin que, por lo demás, las Comunidades Autónomas cuestionen la competencia estatal para transponer directivas comunitarias... El Abogado del Estado, a su vez, viene a reconocer explícitamente que el desarrollo y ejecución normativa de la norma europea habrá de discurrir a través

forma, la STC 236/1991 dictada en relación con la competencia en materia de pesos y medidas añadió que:

los cauces correspondientes (art. 95.1 CE) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias», por lo que «la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario.

Aún más clara es la STC 79/1992, cuyo fundamento jurídico primero dispone que:

la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que [...] no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias», pues «la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental [...].

Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden por tanto considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria. La ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales, en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas, no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma. Por su parte, el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.3.ª CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo.

En definitiva, por tanto, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario.

A la vista de la doctrina jurisprudencial, cabe afirmar que el desarrollo normativo del Derecho europeo en el Estado autonómico corresponde al poder público materialmente competente para regular esa materia de acuerdo con las reglas internas de reparto competencial. No se trata de una facultad competencial (ni el Estado ni las CCAA poseen un título competencial específico para la aplicación interna del Derecho europeo); sino que se trata de una función derivada de y vinculada a un título competencial material. Por lo tanto, a modo de resumen, deben significarse las siguientes ideas:

del orden competencial establecido, y que el orden constitucional de competencias no resulta alterado por el ingreso de España en la Comunidad Europea, ni por la promulgación de normas comunitarias, y funda la competencia estatal en títulos constitucionales, sin referencia a las normas comunitarias, cuyo desarrollo lleva a cabo el Real Decreto que se impugna».



- a) Los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA no resultan alterados por el ingreso de España en la Unión Europea, ni por la promulgación de normas comunitarias, pues el principio de autonomía institucional y procedimental implica el respeto, desde el Derecho europeo, a dicho reparto interno de competencias y poderes.
- b) En el desarrollo normativo del Derecho europeo rige el principio de no alteración del reparto competencial. En consecuencia, la aplicación interna del Derecho europeo corresponde a quien «materialmente», o «naturalmente», ostente la competencia según las reglas de Derecho interno.
- c) Por ello, a las CCAA les corresponderá la aplicación de normas europeas, en cuanto titulares de competencias, en atención al grado de intervención que resulte de los respectivos Estatutos para esas materias competenciales.

LOS TÍTULOS COMPETENCIALES DEL ESTADO EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN

LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES

La primera vía con la que contó el Estado para garantizar el cumplimiento del Derecho europeo fue el artículo 149.1.3 CE. En un principio, el TC entendió que las relaciones internacionales a las que se refiere el citado precepto hacían referencia a una competencia exclusiva plena del Estado, de tal suerte que, en el exterior, todas las manifestaciones del poder derivarían de aquél. El TC dejaba así a las CCAA fuera de cualquier actividad con proyección exterior, lo que conllevaba que todos los asuntos europeos fueran entendidos como una competencia exclusiva del Estado. Un ejemplo de esta concepción expansiva del título competencial «*relaciones internacionales*» en la primera jurisprudencia constitucional es la STC 137/1989¹⁰.

Esta interpretación jurisprudencial fue posteriormente modificada, al limitarse el alcance del concepto de «*relaciones internacionales*». Partiendo de esta idea, se advierte que la competencia exclusiva del Estado sobre esta clase de relaciones no alcanza a cualquier actividad exterior, eliminando con ello el obstáculo hasta entonces existente a la participación autonómica en los asuntos europeos, concretamente en el proceso de incorporación normativa del Derecho de la Unión. A partir de 1989, el Tribunal califica el art. 149.1.3 CE como un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados, que no puede impedir el ejercicio de las competencias autonómicas, siempre que con ello no se comprometa la soberanía

¹⁰ En esta sentencia, a propósito de un Comunicado de colaboración entre Galicia y Dinamarca, se impide cualquier actuación autonómica con una proyección internacional, dado el carácter estatal de la totalidad de las facultades competenciales sobre la materia «*relaciones internacionales*».

nacional ni se generen responsabilidades del Estado, políticas o económicas frente a terceros (STC 17/1991).

Con posterioridad, el TC cambia de criterio y utiliza una concepción más restrictiva del concepto «*relaciones internacionales*». Lo hace al analizar la constitucionalidad de la creación de la Oficina del Gobierno vasco en Bruselas en la STC 165/1994, en donde entiende que el término «*relaciones internacionales*» no se identifica con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Tampoco, con la expresión «política exterior» en cuanto acción política del Gobierno. Además, el Tribunal considera que el objeto de esta reserva se refiere a las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Esas relaciones se rigen por el Derecho Internacional general (art. 96.1 CE) y por los Tratados y Convenios. Esas normas de Derecho internacional son las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto. Así, las «*relaciones internacionales*» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional.

A partir de ello, el TC se ha referido, en relación con el artículo 149.1.3^a de la Constitución, a materias tan características del ordenamiento internacional como las relativas a la celebración de tratados, y a la representación exterior del Estado, así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado.

Partiendo de esta conceptualización restrictiva del título competencial estatal «*relaciones internacionales*», que se encuentra ya plenamente asentada en nuestra jurisprudencia constitucional, la viabilidad de la intervención autonómica en la materia quedaba ya apuntada¹¹. Queda claro que la dimensión exterior de un asunto no puede servir como fundamento para llevar a cabo una interpretación extensiva del artículo 149.1.3^a de la Constitución. La competencia exclusiva en relaciones internacionales afecta a la acción exterior, pero no a la aplicación interior de la normativa europea.

EL ARTÍCULO 93 CE COMO TÍTULO COMPETENCIAL EXTRAORDINARIO DEL ESTADO

Otra vía con la que ha contado el Estado para garantizar el Derecho de la Unión Europea viene recogida en el artículo 93 de la Constitución. La referencia contenida en este artículo, que encomienda a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, «*la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los Organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión*», fue utilizada por el Estado en el pasado como excusa de la responsabilidad internacional y de su obligación constitucional de controlar el cumplimiento del Derecho de la Unión, privando con ello a las CCAA de la competencia de desarrollo normativo y de ejecución. El TC llegó incluso a vincular la competencia exclusiva del Estado en

¹¹ STC 79/1992.



materia de comercio y sanidad exterior a dicho artículo, basándose en «*la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE*»¹². De esta manera, el TC confundió el «*control de cumplimiento*» con la ejecución misma y la responsabilidad internacional.

En sentencias posteriores¹³, afirma que la previsión del artículo 93 no configura por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado, sino que ineludiblemente ha de serlo por conexión con las competencias externas del Estado. Por lo tanto, el control debe recaer sobre el ejercicio de la competencia de ejecución, y no puede consistir en el ejercicio directo y exclusivo de la competencia autonómica por el Estado, ni la puede perturbar o cercenar.

En resumen, en el artículo 93 CE se refleja el deber de lealtad europea, que impone al Estado miembro la obligación de garantizar plenamente la aplicación del Derecho de la Unión. Pero no determina qué órganos o a través de qué procedimientos deberá asegurarse el cumplimiento de las obligaciones por los Estados miembros. Únicamente establece la responsabilidad del Estado ante las instituciones europeas en la incorporación de sus fuentes legales precisadas de ello. El TC ha sostenido que la relación directa con los órganos europeos compete al Estado, como miembro de la UE¹⁴.

LA UTILIZACIÓN DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES TRANSVERSALES Y LA COMPETENCIA PARA ADOPTAR LAS BASES

A. Competencias transversales

Como sabemos, en el reparto competencial entre el Estado y las CCAA es posible que concurren diversos títulos sobre un mismo supuesto. Estos títulos competenciales, denominados horizontales o transversales, limitan la capacidad de actuación de las CCAA. El ejemplo típico es el de la «*ordenación general de la actividad económica*» derivada del art. 149.1.13 CE, que le permite establecer las bases y la coordinación en las actividades con contenido económico; pero también encontramos el art. 149.1.10, 11, 14, 16 ó 17 CE. En virtud de este título horizontal, el Estado se interpone en el proceso de incorporación de normas europeas para establecer las bases o la coordinación.

El TC ha amparado la horizontalidad de los títulos competenciales, que amplían las competencias estatales y limitan las autonómicas, en las Sentencias ya estudiadas 252/1988 y 79/1992, entre otras. Sin embargo, progresivamente está

¹² STC 252/1988.

¹³ STC 80/1993.

¹⁴ SSTC 172/1992, 80/1993, 165/1994.

condicionando la actuación transversal del Estado a la presencia de determinadas circunstancias¹⁵:

- a) El sentido o finalidad de la norma, de manera que si no se pretende la realización de la competencia estatal se estará en presencia del ejercicio de una competencia autonómica.
- b) La relevancia real del ejercicio de una determinada facultad competencial.
- c) La aplicación preferente de la regla especial sobre la general.

Así, habrá de analizarse cada caso concreto para evitar un uso abusivo de estos títulos. La Abogacía del Estado ha alegado en varias ocasiones, ante el TC, que la dimensión europeísta de una norma estataliza la competencia en todo caso, argumentando que la competencia exclusiva del Estado sobre relaciones internacionales le habilita para la incorporación interna de las normas europeas. No obstante, como se ha justificado en el apartado 3.1, el TC mantiene una interpretación restrictiva del título competencial estatal «*relaciones internacionales*».

Pero además, la Abogacía del Estado ha mantenido la necesidad de que en cualquier aplicación interna de normas europeas, sea cual sea la materia a la que afecte, pueda elaborarse una normativa básica por el Estado, ante la necesidad de adaptar y modificar en su caso el ordenamiento estatal. De ahí que el siguiente cauce para garantizar el Derecho europeo haya sido la competencia para adoptar las bases.

B. Competencia para adoptar la legislación básica

El TC ha establecido en numerosas ocasiones que la incorporación del Derecho europeo sólo podrá hacerse mediante normas básicas estatales cuando lo permitan la Constitución y los Estatutos de Autonomía¹⁶.

Por su parte, cuando el Estado carece de título competencial, y no son de aplicación los títulos horizontales, lo lógico es que sea la propia Comunidad Autónoma la que desarrolle el Derecho de la Unión sin la intermediación de éste. Por lo tanto, las CCAA pueden desarrollar normativamente el Derecho de la Unión sin esperar a que el Estado dicte las normas básicas sobre la materia, cuando éste carece de competencia para hacerlo¹⁷.

Existen también supuestos en los que se produce un solapamiento de las normas europeas precisadas de incorporación y el ámbito estatal de lo «*básico*», por lo que, para evitar la reiteración, se ha planteado la conveniencia de la abstención del

¹⁵ BUSTOS GISBERT, R., *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1993, p. 260.

¹⁶ STC 141/1993.

¹⁷ A pesar de ello, existe una cierta desconfianza jurisprudencial al desarrollo directo de las normas europeas por las Comunidades Autónomas, tal y como se desprende de las SSTC 1/1982, 48/1988, de 22 de marzo; 49/1989, de 22 de marzo; y 227/1988, de 29 de noviembre, entre otras.



Estado y el desarrollo directo por las CCAA de las normas europeas. Si coinciden plenamente ambos ámbitos materiales de actuación, ¿subsiste o desaparece la facultad competencial del Estado para establecer las bases? La STC 79/1992 parece optar por la preclusión de la competencia estatal, al señalar que la capacidad del poder central para dictar las normas básicas en una materia no desaparece automáticamente debido a la existencia de una normativa europea dictada sobre la misma. Sin embargo, indica a continuación que debe determinarse en cada supuesto si tales normas europeas agotan o no el contenido de la regulación básica de la materia, pudiendo así establecerse si subsiste o no la competencia estatal para dictar la legislación básica¹⁸.

La cuestión clave del asunto es valorar si el Estado tiene título competencial para interponerse entre la norma europea y las autonómicas o pretende un uso abusivo de su título. En ese sentido deben ser interpretadas dos sentencias del TC distantes en el tiempo. De una parte la STC 13/1992 (FJ8º) de la cual se desprende que las normas del Estado que complementan o desarrollan normas comunitarias sólo pueden tener aplicación directa, sin invadir las competencias de las CCAA, en dos supuestos: a) cuando hayan de ser consideradas normas básicas del sector; b) cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las CCAA.

De otra parte, en la STC 128/1999 el Estado carece de título habilitante para interponerse entre la norma europea y las instituciones autonómicas y, en consecuencia, acepta el Tribunal la relación directa entre éstas. Desde esta óptica, si el Estado cuenta con un título competencial invocable, éste se mantiene sin ser subsumido por la normativa europea, de tal forma que no se afecta a la capacidad del Estado para dictar las bases de una materia en virtud del principio de no alteración del reparto competencial en el desarrollo normativo y ejecución administrativa del Derecho europeo, y el principio comunitario de autonomía institucional y procedimental.

A la vista de lo expuesto con anterioridad, podemos establecer las siguientes premisas:

- 1º Esta limitación de la capacidad de decisión estatal no ampara una extensión de sus facultades de actuación interna a los ámbitos propios de las CCAA, ya que ello provocaría el vaciamiento de las competencias autonómicas y la alteración del reparto competencial consagrado en la Constitución.
- 2º En todo caso, una de las cuestiones más problemáticas respecto a la intervención del Estado para establecer las bases en el desarrollo normativo del Derecho de la Unión se refiere al detallismo de las bases, que dificulta la actuación normativa autonómica. En algunas ocasiones, la regulación es tan detallada que apenas permite el desarrollo normativo autonómico. Los Estados justifican el tratamiento detallado de las bases en la necesidad de una rápida incorporación de la norma europea, en el carácter supra-autonómico de la actividad, o en la necesidad de homogeneidad y uniformidad. Sin embargo,

¹⁸ En el mismo sentido STC 128/1999.

para algunos autores¹⁹ estos argumentos no son del todo válidos. La incorporación rápida no es un criterio que justifique una actuación contraria al sistema de reparto competencial, el carácter supra-autonómico de la actividad está vinculado al principio de territorialidad, lo cual supondría que la aplicación extensiva de este principio vaciaría de contenido las competencias autonómicas. En este sentido la reciente STC 38/2012, de 26 de marzo²⁰, recuerda en su fundamento jurídico séptimo que la supra-territorialidad no es un título competencial. La homogeneidad y uniformidad del tratamiento normativo no puede justificar la actuación del Estado sin título competencial y alegarse de forma autónoma, sino únicamente vinculada a títulos competenciales específicos.

- 3º La jurisprudencia constitucional ha consagrado que no es básica la regulación de detalle de una materia que agote su tratamiento sin dejar margen a una política autonómica propia²¹.
- 4º En la práctica, esta forma de actuar del Estado provoca tres respuestas por parte de las CCAA: a) inactividad autonómica ante el detallismo de las bases, b) la técnica de la reproducción en normas autonómicas de las bases estatales, y c) normas autonómicas de desarrollo que contradicen unas detalladas bases estatales. Todas estas respuestas han sido criticadas tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.
- 5º Existen límites constitucionales a esta forma de actuación del Estado, que hacen alusión al principio de no alteración del reparto competencial, y que se concreta en la prohibición de vaciar las competencias autonómicas y el respeto a la naturaleza de estas competencias, que no puede ser mutada en el proceso de aplicación del Derecho europeo.

Aunque es indudable que las bases estatales delimitan el ámbito material de la autonomía de las CCAA, el Estado no puede ejecutar íntegramente una Directiva o reservar a aquéllas sólo la ejecución administrativa, con un título competencial que le habilita únicamente para establecer las bases de una materia²². Lógicamente,

¹⁹ MONTILLA MARTOS, J.A., «La articulación normativa bases-desarrollo al incorporar el derecho europeo en el estado autonómico», *Revista de derecho constitucional europeo*, 2004, pp. 207-234. Sobre la problemática bases-desarrollo es importante GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 2008, pp. 301-318; MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General II*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 746-781.

²⁰ En el mismo sentido, SSTC 194/2004, de 4 de noviembre y 178/2011, de 8 de noviembre.

²¹ SSTC 147/1991 y 102/1995, entre otras.

²² Por ejemplo, en materia de agricultura o ganadería, sectores de actividad en los que las Directivas suelen ser detalladas en virtud de la política agraria común, el Estado, que interviene en virtud del título competencial horizontal de ordenación de la actividad económica o, en ocasiones, el de sanidad, no puede trasponer hasta los detalles la regulación, sino únicamente «lo básico», dejando a la Comunidad Autónoma la transposición de lo que se considere desarrollo (legislación y ejecución) de tales bases.



cualquier conflicto competencial en este sentido podrá ser conocido por el TC, como órgano de garantía del reparto competencial interno.

Por tanto puede establecerse como criterio general que corresponde al Estado dictar el mínimo normativo común a respetar en todo caso por las distintas legislaciones autonómicas, y no la regulación detallada de la materia, para respetar la reserva constitucional de complemento normativo que tienen las CCAA. Las bases estatales deben constituir una regulación de mínimos, sobre todo a partir de la STC 102/1995, como punto de inflexión de una doctrina anterior, contenida fundamentalmente en la STC 149/1989, en la que se mantenía un criterio restrictivo sobre el alcance de lo básico como «ordenación de mínimos» que preserva las facultades competenciales autonómicas²³.

LA LEGÍTIMA INTERVENCIÓN DE LAS CCAA

TÍTULOS COMPETENCIALES MATERIALES DE LAS CCAA EN EL DESARROLLO NORMATIVO DEL DERECHO DE LA UNIÓN

Comprobado, por tanto, que el Estado carece de título competencial específico para intervenir en el proceso de incorporación normativa interna de las fuentes europeas, procede analizar ahora los títulos que pueden aducir las CCAA. En este sentido, diversos Estatutos de Autonomía reconocen desde un primer momento a las CCAA la facultad competencial de ejecutar los tratados y convenios internacionales en el ámbito interno²⁴. Otros estatutos, en cambio, no contenían esta mención en el momento de aprobarse y se referían únicamente a la ejecución del Derecho originario, sin mencionar al derivado²⁵. Sólo los Estatutos de Aragón (artículo 40, apartado 2) y Murcia (artículo 12, apartado 2) citaban, junto a la ejecución de tratados internacionales, la de los «actos normativos de las organizaciones internacionales»²⁶. La Constitución no determina las facultades competenciales de

²³ La problemática se agrava cuando la trasposición de las fuentes legales europeas hace alusión a una materia compartida a partir de la técnica de reparto bases-desarrollo. Sin embargo, la complejidad o las dificultades no justifican una alteración del reparto competencial. La solución idónea se centraría en buscar técnicas participativas o mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA que garanticen una adecuada aplicación del Derecho europeo mediante el seguimiento exhaustivo del reparto bases-desarrollo en este proceso.

²⁴ Cataluña (artículo 27.3), Andalucía (artículo 23.2), Canarias (artículo 37.2), Madrid (artículo 33.2), entre otros.

²⁵ Galicia, Cantabria, La Rioja y Valencia.

²⁶ En la actualidad, el estatuto catalán ha establecido un capítulo III para las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, con nueve preceptos (artículos 184 a 192) que, por primera vez, reconocen a nivel legislativo el derecho de la Generalitat a participar de modo general en los asuntos relacionados con la UE que afecten a las competencias o intereses de Cataluña, y reglamentan con detalle los distintos aspectos que comprende esta participación en sus fases ascendente y descendente. Una regulación prácticamente idéntica se encuentra en el Estatuto de Autonomía de

las CCAA en este proceso, pero aun más importante resulta resaltar que el TC²⁷ ha reducido el alcance de las mencionadas cláusulas estatutarias, al considerar que no suponen la asunción de una competencia nueva, distinta a la que ostentaba la CCAA en virtud de otros preceptos. De igual forma que el Estado no puede ampararse en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales para ampliar su *quantum* competencial a toda actividad de desarrollo o ejecución de fuentes europeas, las CCAA tampoco pueden aducir una referencia estatutaria a la competencia en la ejecución para extender su ámbito de actuación a materias distintas a las contenidas en sus Estatutos. Por ello, el Tribunal ha resuelto esta cuestión soslayando tanto el art. 149.1.3 CE como las menciones estatutarias.

A pesar de lo anterior, o precisamente por ello, el TC ha terminado por reconocer la participación autonómica en el desarrollo normativo del Derecho de la Unión sin mencionar siquiera a los Estatutos de Autonomía. Su construcción jurisprudencial se sostiene en el principio de no alteración del reparto competencial suponiendo que la integración europea no ha modificado la distribución interna de competencias tal y como se ha expuesto. Por ello, el desarrollo normativo corresponde al ente materialmente competente para regular esa materia. Así, el cómo y el dentro de qué límites pueden las CCAA participar en el proceso de incorporación de las fuentes europeas se rige por el orden constitucional y estatutario de competencias. No existe un título específico de carácter horizontal, sino una función derivada de los diversos títulos materiales. Si la fuente europea incide materialmente en el ámbito competencial autonómico, el territorio tiene la facultad para el desarrollo normativo y/o la ejecución administrativa de esta norma europea en el ordenamiento interno, conforme a la naturaleza y alcance de las facultades asumidas sobre esa materia.

La suficiencia del título material autonómico es la consecuencia lógica de imbricar los principios europeos que rigen la aplicación interna del Derecho de la Unión en los Estados miembros (autonomía y subsidiariedad) con el principio constitucional interno de no alteración del reparto competencial en el proceso de integración europea, sustentado en la interpretación de los arts. 149.1.3 CE y 93 CE antes expuesta.

En conclusión, no existe título competencial específico, ni del Estado ni de las CCAA, para intervenir en el proceso aplicativo del Derecho de la Unión Europea²⁸. No es una facultad competencial atribuible, sino una función que realiza el ente competente sobre la materia competencial. Por ello, las CCAA intervienen en este proceso con el sustento de los títulos competenciales materiales que les permiten ejercer, en ese ámbito, tal función. La fundamentación constitucional de la función participativa de las CCAA en este proceso deriva de la garantía constitucional del principio autonómico (Art. 2 CE), de una interpretación restrictiva del título «rela-

Andalucía (artículos 230 a 239), Baleares (artículos 106 a 113) y Aragón (artículos 92 a 95). Estos estatutos contienen igualmente otros preceptos a lo largo de su articulado en los que se hace mención a cuestiones relativas a la UE.

²⁷ STC 80/1993 y STC 252/1988.

²⁸ SSTC 141/1993, 102/1995, 112/1995, entre otras.



ciones internacionales» y de la consideración constitucional de la integración europea, que permite condicionar el ejercicio de competencias estatales y/o autonómicas pero no alterar el reparto competencial interno (art. 93 CE), evitando con ello, como ya se ha indicado más arriba, el vaciado de competencias de las CCAA. En todo caso, la responsabilidad única del Estado sigue latente.

LA RESPONSABILIDAD AUTONÓMICA POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN

Como sabemos, el Estado es el único responsable frente a la Unión Europea de la observancia de las obligaciones europeas, y por ello los recursos de incumplimiento se interponen frente a éste. Este hecho no quita que las CCAA asuman también cierta responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión frente al Estado²⁹, que puede tener doble consecuencia: por un lado, una reclamación de responsabilidad patrimonial de las CCAA; y por otro lado, la repercusión en las Autonomías infractoras, del importe de las sanciones económicas impuestas al Estado español por este hecho.

A pesar de ser ésta una cuestión primordial, no están del todo claro los cauces a través de los cuales puede actuarse frente a las Autonomías que quebrantan el Derecho de la Unión, especialmente si se tiene en cuenta que la STC 96/2002 (FJ 10º) declaró que la responsabilidad del Estado frente a la Unión Europea por incumplimientos autonómicos del Derecho europeo no «*le impide repercutir ad intra, en las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda.*»

Con respecto a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones autonómicas por sus infracciones del Derecho de la Unión que causen daños y perjuicios, debe hacerse constar que la Comunidad Autónoma responderá de la misma forma que lo hace en el Derecho interno. Es decir, se aplican de forma analógica las disposiciones internas para supuestos similares de responsabilidad administrativa por la lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos a resultas

²⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Civitas, Pamplona, 2000; COBREROS MENDAZONA, E., «El principio de la responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (construcción y elementos en el ordenamiento estatal)», *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*. Coord. por José María Beneyto Pérez, Jerónimo Maillo González-Orús, Belén Becerril Atienza, vol. 4, 2011, pp. 601-664; FERNÁNDEZ FARRERES, G.J., «La repercusión sobre las Comunidades Autónomas de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea», *Revista española de la función consultiva*, núm. 15, 2011, pp. 49-62; VALENCIA VILA, S., «La derivación de la responsabilidad por incumplimiento del derecho comunitario hacia las comunidades autónomas», *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 24, 2012, pp. 409-432; AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «¿Quién ha de pagar el incumplimiento del Derecho de la Unión, El Estado o las Comunidades Autónomas?. A propósito de algunos aspectos de interés del Informe del Consejo de Estado español de 15 de Diciembre de 2010», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 15, 2009, p. 85 y ss.

del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, tal y como establece el artículo 106 de la Constitución, desarrollado por los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y tal y como dispone también el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 1 de junio de 1999³⁰.

Según un sector doctrinal, la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma es de carácter solidario, esto es, el particular perjudicado por la conducta autonómica puede dirigirse frente a ésta y solidariamente frente al Estado; tal como establece el artículo 140 de la Ley 30/1992³¹. Sin embargo, estamos ante una cuestión un tanto discutida, basta con apuntar que en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 25 mayo de 2011 (Aranzadi, RJ 2011/4708) se establece que «*no era posible utilizar el criterio de solidaridad porque la responsabilidad era perfectamente determinable atendiendo a los criterios que establece el artículo 140.2 de la Ley y así lo hizo Sala de instancia*». Por lo tanto, hay que tener en cuenta si existe concurrencia de responsabilidades y en su caso cuál es la más trascendente. Por último, debe tenerse en cuenta que si el Estado no tiene competencia alguna en la materia, únicamente cabría su responsabilidad si concurriese culpa *in vigilando* en la actuación estatal. En caso contrario, el particular sólo podrá exigir la responsabilidad de la Administración autonómica.

Cuando el Tribunal de Justicia declara que el Estado español ha infringido el Derecho europeo como consecuencia de las actuaciones de sus CCAA, son éstas las que deben actuar para poner fin a tal situación, en atención al reparto competencial interno. Si no lo hacen, se iniciará el procedimiento por infracción contra el Estado para dotar de mayor efectividad a las sentencias que declaran el incumplimiento, pudiendo conducir a una nueva declaración de incumplimiento con la consecuencia de la responsabilidad financiera del Estado miembro, concretada en una sanción económica o de multa coercitiva hasta que se ponga fin al incumplimiento (art. 260 TFUE). En este caso, resulta lógica la previsión de trasladar la responsabilidad financiera a los órganos autonómicos, cuando un órgano interno de resolución de conflicto o el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea³² ha declarado que la Comunidad Autónoma ha sido causante de la responsabilidad del Estado, a través de una acción de regreso, sustentada en los principios generales de daños.

El traslado a la CCAA de la responsabilidad financiera no altera el reparto competencial ni afecta a la autonomía financiera, y puede sustentarse en el principio de cooperación leal. Sin embargo, y aun cuando, aparentemente, parece una tarea fácil repercutir en la Comunidad Autónoma las consecuencias económicas de las sanciones impuestas al Estado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea,

³⁰ En sentido similar, y más reciente, ver STJUE de 26 de enero de 2010 y STJUE de 17 de noviembre de 2011.

³¹ En esta línea, *vid.* CIENFUEGOS MATEO, M., «Comunidades Autónomas, tribunales de la Unión Europea...», *loc. cit.*, p. 77.

³² STJCE de 1 de octubre de 1998.



lo cierto, es que pocos han sido los supuestos en los que se han aprobado normas jurídicas con este fin.

El supuesto por excelencia es el de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, que introdujo un nuevo artículo 121.bis en el texto refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio). Esta Ley trae su causa de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España (C-278/01, Rec. 2003, p. I/14141), que verificó que España no había ejecutado su sentencia de 12 de febrero de 1998, Comisión/España (C-92/96), y por ello condenó al Reino de España a pagar a la Comisión Europea, en la cuenta «*recursos propios de la Comunidad Europea*», una multa coercitiva de 624.150 euros al año.

Recientemente ha sido aprobada la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que regula en su Disposición Adicional Segunda el principio de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario. Así, cuando una entidad integrante del sector público incumpla obligaciones derivadas de normas del Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirá las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento.

No sabemos el alcance que tendrá esta disposición, si será aplicada de forma genérica o solo a asuntos referentes a la Estabilidad Presupuestaria y la Sostenibilidad Financiera. Se trata, sin embargo, de soluciones *ad hoc* porque no existe todavía una ley estatal que regule, con carácter general, los supuestos de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión imputables a una CCAA, ni el procedimiento para repercutirle dicha responsabilidad. Por este motivo, algunos autores³³ abogan porque la solución se encuentre en una futura reforma de la Constitución española, en la cual se incluya una mención genérica a la responsabilidad de las CCAA por sus incumplimientos del Derecho europeo, con remisión expresa a una ley de desarrollo.

¿ES POSIBLE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL DERECHO ESTATAL COMO GARANTÍA DE LA EJECUCIÓN DE OBLIGACIONES NORMATIVAS EUROPEAS EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO?

Como ya hemos visto, la integración española en la Unión Europea no altera el diseño interno de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, si bien, sólo el Estado es responsable ante la Unión. Así que teniendo en cuenta que los títulos estudiados con los que cuenta el Estado no son viables, es obligado

³³ CIENFUEGOS MATEO, M., «Comunidades Autónomas, Tribunales de la Unión Europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del derecho comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 5, 2007, pp. 39-100.

preguntarse si puede el Estado garantizar la ejecución del Derecho europeo por las CCAA y, en su caso, cómo puede hacerlo.

Es evidente que el Estado debe garantizar la ejecución por las CCAA del Derecho europeo con los instrumentos previstos en la Constitución para ello. De esta forma, se plantea la posibilidad de utilizar la cláusula de supletoriedad establecida en el artículo 149.3 CE para asegurar estatalmente la ejecución autonómica del Derecho europeo, tanto de manera preventiva, como *a posteriori*³⁴. Y es que la falta de regulación autonómica sería equivalente a una laguna y, por todo, sería obligado completarla.

Los primeros pronunciamientos del TC sobre la cláusula de supletoriedad del Estado mantuvieron una interpretación orientada a potenciarla, para que pudiese cumplir su fin, evitando así vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico³⁵. No obstante, el Tribunal advirtió que el último inciso del art. 149.3 CE no es una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado³⁶.

Como regla general, no es admisible que el Estado elabore Derecho para suplir el incumplimiento normativo autonómico de obligaciones europeas, con carácter preventivo. Sin embargo, el TC admite algunas excepciones, ejemplo de ello lo encontramos en el fundamento jurídico tercero de la ya citada STC 79/1992, de 28 de mayo³⁷.

Así, la evolución de la cláusula de supletoriedad pasa por la STC 15/1989 que señala que la regla de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 de la Constitución no constituye una cláusula universal atributiva de competencias, siguiendo por la STC 147/1991, sobre pesca, que permite su aplicación siempre que la competencia no sea exclusiva de la CCAA, hasta llegar a las SSTC 118/1996 y 61/1997³⁸, que han modificado esta doctrina radicalmente al rechazar la elaboración de normas estatales con carácter supletorio también en las materias competenciales compartidas.

Con respecto a la posibilidad de usar la cláusula de supletoriedad como garantía estatal *a posteriori*, debe significarse que ésta tampoco cabe como facultad estatal normativa con la que reaccionar contra una Comunidad Autónoma infrac-

³⁴ ELIZALDE JALIL, M.A., «La supletoriedad del Derecho estatal en el marco actual del Estado autonómico español», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, núm. 13, 2009, pp. 115-144; GOIG MARTÍNEZ, J.M., «La supletoriedad como instrumento de garantía en el cumplimiento de funciones constitucionales», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 5, 2000, pp. 177-202; VILLAR ROJAS, F.J., «La discutida doctrina sobre la supletoriedad del derecho estatal», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 18, 2001, pp. 311-324.

³⁵ Véanse: SSTC 5/1981 (FJ23), 15/1989, 62/1990 (FJ10) y 147/1991.

³⁶ Véanse: SSTC 15/1989 (FJ1), 103/1989 (FJ4) Y 79/1992 (FJ3).

³⁷ El TC admite en esta sentencia que el Estado dictara normas de carácter supletorio, siempre que concurren títulos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas, y siempre que sea para garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario ante una posible inactividad de las Autonomías.

³⁸ A pesar de tratarse de Sentencias que analizan el derecho interno, son citadas por los autores haciendo alusión a la supletoriedad en el Derecho de la Unión.



tora de sus obligaciones constitucionales, ya que el recurso jurídico a disposición del Estado es el artículo 155 de la Constitución, según el cual el Gobierno, con la aprobación del Senado, «podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones».

En cuanto a la posibilidad de aplicar supletoriamente el Derecho Estatal cuando existen efectivas lagunas, lo primero que debe tenerse claro es cuándo se produce una de tales «efectivas lagunas». Una inejecución, o ejecución ilegítima, de Derecho europeo por las CCAA, ¿da lugar a auténticas lagunas?

Según Balaguer Callejón³⁹, para constatar la existencia de una laguna, de la que deriva el incumplimiento, debe acudir, en primer lugar, al ordenamiento autonómico, comprobando no sólo la inexistencia de una norma autonómica específica de desarrollo normativo del Derecho de la Unión, sino también la imposibilidad de que otras normas autonómicas puedan satisfacer esa obligación. Esto es así porque, a diferencia de lo que presupone la STC 79/1992, la supletoriedad es una regla vinculada constitucionalmente a las relaciones entre ordenamientos, más que a disposiciones concretas. Lo que está claro es que tendrá que intervenir un órgano jurisdiccional para comprobar la incorrecta incorporación del Derecho de la Unión, bien por inactividad, bien por aplicación defectuosa⁴⁰.

Es posible, por tanto, aplicar supletoriamente el Derecho estatal en caso de laguna, porque la supletoriedad es una regla de aplicación del Derecho dirigida al operador jurídico para que en caso de laguna en los ordenamientos autonómicos utilice las normas estatales para cubrir ese vacío normativo, tal y como establece la STC 147/1991 al afirmar que «la regla de supletoriedad no es una norma competencial, sino ordenadora de la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución».

¿Qué pasaría, entonces, si una CCAA no incorporase una Directiva Europea? En principio, sería responsable el Estado por incumplimiento de Derecho europeo. No obstante, para evitar esto, una parte de la Doctrina considera que el Estado debe garantizar preventivamente la ejecución a través del Derecho supletorio. Así, Muñoz Machado comparte la tesis que el TC mantuvo en la Sentencia 79/1992, aceptando la posibilidad de que se dicten normas supletorias para asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión⁴¹.

³⁹ BALAGUER CALLEJÓN, F., «Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad», *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, pp. 285-305.

⁴⁰ En contra, Alonso García, que diferencia ambas situaciones. En caso de inactividad mantiene la aplicación supletoria sin necesidad de pronunciamiento judicial, en caso de aplicación defectuosa sí es necesaria la intervención judicial.

⁴¹ MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Editorial Iustel, Madrid, 2006. Para este autor el uso de la cláusula de supletoriedad para asegurar la aplicación del Derecho de la Unión y su transformación como cláusula de competencia está específicamente habilitada por el artículo 93 de la Constitución. Sin entender dicho precepto como atributivo de competencias generales al Estado en materias que pertenecen a la responsabilidad directa de las Comunidades Autónomas. Simplemente acepta que la aprobación de normas con valor supletorio

La doctrina se encuentra, por lo tanto, enfrentada. Por un lado, algunos autores consideran⁴² que es posible aplicar de manera supletoria el Derecho estatal ante una inexecución por las CCAA del Derecho europeo, siempre y cuando sea para resolver lagunas en Derecho autonómico, tratando así de procurar la auto-integración del Derecho español frente al europeo. Sin embargo, otro sector doctrinal, que aboga por evitar que el Estado sea sancionado a causa de la inactividad o mala actividad de las CCAA, concibe que la cláusula de supletoriedad debe entenderse como una garantía de la ejecución de obligaciones normativas europeas en el ámbito autonómico, postura ésta que parece la más acertada, a la vista de lo indicado anteriormente y ante la evidencia de que no siempre habrá Derecho estatal que resuelva los problemas de lagunas.

VÍAS ALTERNATIVAS

Como en todos los conflictos, la primera vía de aproximación a un problema es el diálogo y la solución basada en el acuerdo para prevenir y, en su caso, subsanar. Sin embargo, en el supuesto de que esta colaboración no se lleve a cabo, para una controversia como la que se analiza, nuestro ordenamiento cuenta con una serie de instrumentos con los que alcanzar tal fin:

- 1º. En el caso de que la norma autonómica fuera contraria a normas de la Unión, la consecuencia inmediata es la inaplicación de la norma autonómica (conforme a la consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de efecto directo y primacía) y su sustitución por la norma de la Unión.
- 2º. Debido a la organización territorial española, es posible que la aplicación del Derecho de la Unión por tantas CCAA llevase a resultados dispares en cuanto al régimen de derechos y obligaciones dimanantes de una norma de la Unión; entonces el mecanismo adecuado serían las leyes armonizadoras (art. 150.3.º CE).

Sin embargo, es por todos sabido que este instrumento armonizador tropezó pronto con la experiencia del proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), y cualquier intento serio de utilizarlo debe tomar como punto de partida la doctrina sentada en la STC 76/1983. El elemento habilitante, que permite dictar Leyes de Armonización, consistente en que «así lo exija el interés general», no parece que sea un obstáculo

no tiene por qué afectar a la eficacia directa de las que dicten dichas Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, asegurando así el cumplimiento de obligaciones supranacionales y evitando que el Estado contraiga responsabilidades.

⁴² SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., «La supletoriedad del derecho estatal como garantía en la ejecución del derecho europeo por las comunidades autónomas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, 2004, pp. 241-270.



para la utilizabilidad de este instrumento, puesto que el riesgo de incumplimiento del Derecho de la Unión Europea o la garantía de su cumplimiento permiten apreciar la concurrencia del aludido interés general.

Una de las dificultades que ofrece la utilización de las Leyes de Armonización a los efectos ahora pretendidos radica en el contenido. Éste ha de ceñirse a los «principios» necesarios para armonizar, lo que puede verse como un obstáculo, en particular cuando se trata de incorporar directivas o de aprobar normas complementarias que permitan la aplicación de reglamentos.

La utilización de las Leyes de Armonización encuentra, por último, un obstáculo en la doctrina constitucional sentada en la Sentencia 76/1983, en cuanto configura el artículo 150.3 como una norma de cierre del sistema. En efecto, entiende el TC que solamente cuando el Estado no disponga de un título competencial específico que permita al legislador estatal dictar las normas que se pretenden incluir en la Ley de Armonización, podrá el Estado acudir a este instrumento de cierre del sistema.

- 3º. Como se ha visto al tratar la posible aplicación *a posteriori* del derecho supletorio, el Gobierno cuenta con el recurso del artículo 155 de la Constitución, al poder exigir el cumplimiento forzoso. Para su utilización en relación con el cumplimiento del Derecho de la Unión por las CCAA debe seguirse un procedimiento, y tratarse de incumplimientos constatados judicialmente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, en su caso, por la jurisdicción ordinaria o por el TC.
- 4º. Cabe plantear la posibilidad de reflexionar sobre la oportunidad de prever constitucionalmente un poder de sustitución del Derecho autonómico en manos del Estado central. Así lo hace Italia, donde la evolución jurisprudencial ha ido hacia el reconocimiento de una competencia regional de ejecución del Derecho europeo y un correlativo poder sustituto del Estado. Entendiendo en un principio la Corte Constitucional Italiana que la ejecución del Derecho de la Unión correspondía únicamente al Estado, para más tarde reconocer que las regiones pudieran ejecutar las normas europeas aprobadas en materias de su competencia, siempre y cuando el Estado dispusiera de mecanismos para garantizar la observancia del Derecho europeo en el ámbito interno y, en particular: la supletoriedad de la normativa estatal y el poder de sustitución en caso de inactividad regional.
- 5º. Finalmente, como ya vimos, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece, en su Disposición Adicional Segunda, el principio de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario. Esta disposición establece que las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento. No sabemos el alcance que tendrá esta disposición, y si será una auténtica vía subsidiaria, pero es una muestra de que el problema está latente.



Para Mangas Martín⁴³, el sistema de control del cumplimiento del Derecho de la Unión por las CCAA no necesita de medios específicos y puede servirse de los mecanismos que, con carácter general, prevé la Constitución. Sin embargo, si efectivamente los mecanismos existentes fueran suficientes para controlar el cumplimiento del Derecho de la Unión por las CCAA, no tendría sentido que existiesen tantos conflictos ante los Tribunales ni tantas sanciones a España por parte de la Unión Europea. La profusión de tales situaciones pone de manifiesto que los mecanismos existentes no son, por desgracia, suficientes para resolver los problemas planteados, por lo que se hace necesario formular nuevos instrumentos que coadyuven en la consecución de tales objetivos.

CONCLUSIONES

- *Mecanismos insuficientes para garantizar la correcta transposición del Derecho de la Unión Europea.* Como hemos demostrado en las páginas que preceden, las diferentes vías utilizadas por el Estado para asegurar el Derecho de la Unión han sido rechazadas por el TC con la finalidad de salvaguardar el principio de no alteración de distribución de competencias.
- *Problema de Derecho interno.* El problema no radica en el Derecho de la Unión, al no tomar en consideración la compleja estructura territorial de sus Estados miembros. Muestra de ello es que esta problemática es inexistente en Italia, con las regiones, y en Alemania, con los Länder⁴⁴. Por el contrario, estamos ante un problema de Derecho interno, debido a que en la distribución constitucional no hay previsiones específicas para incorporar y ejecutar normas europeas.
- *Necesidad imperiosa de buscar mecanismos efectivos.* Dado los numerosos recursos de incumplimiento interpuestos al Estado español y las cuantiosas sanciones soportadas por este hecho, se hace necesario buscar mecanismos que garanticen el cumplimiento efectivo del Derecho Europeo.
- *La hora de las Leyes de Armonización.* Aparentemente, es la vía más adecuada, sin embargo, tal como hemos visto, su uso está sometido a una serie de limitaciones expuestas por el TC en la Sentencia 76/1983. Si se tiene en cuenta la fecha de esa Sentencia (1983), es explicable que el instrumento quedara desplazado por unas competencias reservadas al Estado, cuyo alcance y fuerza expansiva estaban todavía pendientes de precisar. No obstante, las circunstancias han cambiado. Hemos de plantearnos si ha llegado el momento de las Leyes de Armonización para garantizar la armonización

⁴³ EN MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2007.

⁴⁴ Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, de 15 de diciembre de 2010.



legislativa exigida por el Derecho de la Unión en todo el territorio nacional mediante un único instrumento.

- *La polémica aplicación de la supletoriedad del Derecho estatal.* La utilización de este mecanismo pasa por admitir que existen dos ideas de supletoriedad diferentes dependiendo de la naturaleza comunitaria o no de la norma. Aplicaríamos, por un lado, en supuestos de Derecho interno, la doctrina establecida por el TC en la Sentencia 61/1997, que rechaza la elaboración de normas estatales con carácter supletorio y, por otro lado, cuando se trate de normas comunitarias, lo establecido en la STC 79/1992. Como hemos visto, esta sentencia admite que el Estado dicte normas de carácter supletorio, siempre que concurran títulos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas, y siempre que sea para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea ante una posible inactividad de las Autonomías.
- *¿Reforma de la Constitución?* Se trata de la medida más garantista y a su vez la más gravosa. El propósito sería incluir una mención genérica a la responsabilidad de las CCAA por sus incumplimientos del Derecho de la Unión sin modificar el sistema de distribución de competencias.
- *La solución es factible.* Nos encontramos ante un problema que tiene diferentes soluciones técnicas. Sin embargo, las razones por las que estas medidas no se llevan a cabo escapan del análisis estrictamente jurídico.

Recibido: 17-12-2012. Aceptado: 05-02-2013.

