

UNS QUANTS PROBLEMES COMPETENCIALS EN L'EXECUCIÓ INTERNA DE DIRECTIVES COMUNITÀRIES

Joaquim Tornos Mas

Catedràtic de Dret administratiu de la
Universitat de Barcelona

I. Introducció

El tractament de la posició de les comunitats autònomes davant l'ordenament comunitari sol diferenciar els problemes relatius a la seva incidència en la formació del dret derivat (fase ascendent) i els aspectes concernents a l'aplicació de la normativa comunitària (fase descendent). Des d'aquesta segona perspectiva els estudis se solen centrar en la distinció entre Reglament i Directiva, per assenyalar que l'execució del Dret comunitari a través de la promulgació de les normes (supòsit normal en cas de directives) o de l'adopció d'actes administratius (reglaments) es determina segons com és l'ordre intern de distribució competencial. Fins aquí hi ha un acord general entre la doctrina i els tribunals, i no sembla que calgui insistir en el tema.¹

Els problemes sorgeixen en el moment en què s'ha de concretar el principi, perquè l'ordre intern de distribució competencial és particularment confús pel fet de no ser homogeni (el principi dispositiu ha tingut aquest efecte negatiu)² i de basar-se en disposicions de vegades d'interpretació difícil (tant pel que fa a la concreció i a la concurrència dels títols materials com al valor de la funció «bases»).

Aquest caràcter problemàtic és especialment patent quan es tracta de l'execució interna de les directives comunitàries. Ara no ens interessa d'aprofundir en els temes generals més conflictius amb relació a aquesta font de l'ordenament comunitari (obligació de desenvolupament, diferència entre aplicació directa i eficàcia directa, reacció davant la inactuació, etc.),³ sinó plantejar de manera concreta la temàtica pròpia de la seva execució en un estat compost com és l'espanyol, i destacar com incideix en l'esmentada execució la distribució interna de competències.

1. Sobre aquestes qüestions ja hi ha al nostre país una bibliografia abundant d'entre la qual podem destacar els treballs següents: Muñoz Machado, «La ordenación de las relaciones del Estado y las comunidades autónomas con la Comunidad Económica Europea», en el *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, tom I, Civitas, Madrid 1980. Garzón Clariana i altres, «L'execució del Dret comunitari a Espanya i les competències de les comunitats autònomes», en el vol. col. *L'aplicació del Dret de la Comunitat Europea pels organismes subestats*, Barcelona 1986. Mangas Martín, *Derecho Comunitario Europeo y Derecho español*, Madrid, 2a. ed., 1987. E. Soriano García, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid 1990.

2. Per aquesta raó, el procés de reforma estatutària que sembla en marxa amb relació a les comunitats autònomes de l'article 143 hauria d'intentar d'assolir un igualament substancial de sostres competencials. Els avantatges que aquest igualament tindria tant per aprofundir en la reforma de l'estructura de l'estat-organització com per a la seguretat jurídica han estat exposats en el nostre treball, Tornos i altres, *Informe sobre las Autonomías*, Madrid 1989.

3. V. sobre aquests problemes, entre d'altres, Alonso García, R., *Derecho comunitario, derechos nacionales y derecho común europeo*, Madrid 1989, pàgs. 61 a 164.

L'interès per aquest tema rau en l'existència d'algun element nou (el Tribunal Constitucional ha començat a pronunciar-se sobre la matèria) i en la constatació de l'elevat nombre de normes reglamentàries estatals que són dictades per desenvolupar directives ja molt detallades, ofegant d'aquesta manera tota possible intervenció normativa de les comunitats autònomes, i fins i tot, de vegades, recuperant per a l'Estat central competències de mera execució.

La cessió d'àmbits competencials normatius a les institucions comunitàries suggeria, en una primera aproximació, que qui més hi perdria seria la instància estatal, perquè el desenvolupament intern de la normativa principal comunitària (directiva) correspondria, en general, a qui, a nivell intern, tenia les competències de desenvolupament legislatiu i d'execució, és a dir, les comunitats autònomes.

Com ja ho he insinuat, la lectura del *Butlletí Oficial de l'Estat* posa de manifest que la realitat avui és diferent del que es va poder pensar en un primer moment. L'Administració estatal assumeix la transposició de les directives i recupera d'aquesta manera competències normatives i executives.

Aquest procés d'execució interna de directives comunitàries per part de l'Estat es fa, fora d'això, acudint a fonamentar la competència estatal en títols materials discutibles, com són els continguts en els articles 149.1.1, 10, 13 i 16 o a través d'una interpretació extensiva de la competència funcional «legislació, normes bàsiques o bases». Vegem-ne alguns exemples recents:

— Reial Decret 646/1991, 22 d'abril. S'estableixen noves normes sobre limitació a les emissions a l'atmosfera de determinats agents contaminants procedents de grans instal·lacions de combustió.

Executa directiva 88/661/CEE de 19 de desembre.

Títol estatal. Ordenació General de l'Economia, 149.1.13 CE.

— Reial Decret 1109/1991, 12 de juliol. Norma general relativa als aliments ultracongelats destinats a l'alimentació humana.

Executa directiva 88/108/CEE, de 21 de desembre.

Títol estatal. Article 149.1.16 CE i 40.2 Llei general de Sanitat, tret dels articles 8 i 9. L'article 8 es dicta a l'empara de l'article 149.1.10 CE.

— Reial Decret 111/1991, 12 de juliol. Es modifica la reglamentació tècnico-sanitària d'additius alimentaris.

Executa directiva 89/107/CEE, de 21 de desembre.

Títol estatal. Art. 149.1.16 CE i art. 40.4 Llei general de Sanitat.

— Reial Decret 1164/1991, 22 de juliol. S'aprova la reglamentació tècnico-sanitària per a l'elaboració, circulació i comerç d'aigües envasades per beure.

Executen directives 80/777/CEE i 80/778/CEE, de 15 de juliol.

Títol estatal. Art. 149.1.10 i 16 CE; se n'exclouen una sèrie de preceptes.

4. Als reials decrets citats se'n poden afegir molts d'altres. Sense ànim d'exhaustivitat, el 1990 es van dictar els següents reials decrets en execució de directives comunitàries: 434/90, boví i porcí intracomunitari; 472/90, dissolvents; 495/90, importació de boví; 496/90, vinyes; 569/90, plaguicides; 669/90, llet en pols; 670/90, qualitat de la confitura; 707/90, productes envasats; 820/90, sanitat i protecció dels consumidors; 877/90, comerç esperma; 880/90, seguretat joguines; 1066/90, comerç carn; 1132/90, radiologia; 1310/90, agricultura; 1138/90, aigües.

Aquesta curta llista no pretén sinó ser un exemple⁴ que ens permeti il·luminar les reflexions més generals que farem a continuació, centrant-nos en els temes següents:

— Quin títol competencial pot emparar l'execució interna de les directives comunitàries per part de les comunitats autònomes?

— Quins títols utilitza l'Administració estatal per desenvolupar normativament les directives i reservar-se algunes funcions executives internes?

II. Execució de tractats internacionals i execució interna del Dret derivat comunitari

El primer problema a resoldre consisteix a determinar si l'execució interna del Dret derivat comunitari depèn d'una assumpció específica d'aquesta funció en els estatuts o bé s'ha de resoldre aplicant les regles competencials sectorials dels mateixos estatuts. El tema ha merescut l'atenció de la doctrina i del Tribunal Constitucional, per bé que la jurisprudència d'aquest darrer és contradictòria.

Com ha estat dit recentment, en matèria d'execució de l'ordenament comunitari «la doctrina s'havia dividit entre els qui veien en aquest àmbit d'actuació una competència implícita, exigida per la pròpia dinàmica del sistema comunitari, i els qui la contemplaven com una competència entre d'altres, la no assumpció expressa de la qual en els respectius estatuts d'autonomia faria entrar en joc a favor de l'estat la clàusula residual de l'article 149.3 de la Constitució».⁵

La tesi que la competència d'execució de tractats internacionals és una competència *a se* i que, per tant, només podrien executar les normes comunitàries aquelles comunitats autònomes que haguessin assumit aquesta competència de manera expressa (i, si s'escau, en els termes de la mencionada assumpció)⁶ comporta una enorme complexitat. La idea que es tracta d'una mala tècnica en la redacció dels estatuts, motivada en part per no haver pensat en el tema del Dret derivat comunitari, ha portat a fer que s'imposi la tesi de la competència implícita. Ha ajudat a aquesta conclusió, en primer lloc, la pròpia doctrina del Tribunal Constitucional, malgrat vacil·lacions ulteriors.

Certament la postura del Tribunal Constitucional en aquest punt no ha estat clara. Per un cantó, el Tribunal Constitucional ha insistit repetidament en la necessitat que les competències autonòmiques es continguessin de manera expressa en els estatuts respectius. De manera concreta en relació al tema que ens ocupa, en la seva sentència 227/1988 de 29 de novembre sobre la Llei d'aigües, el Tribunal Constitu-

5. La cita és del treball de Palacio González, «El sistema de distribución de competencias entre el poder central y las comunidades autónomas en materia de ejecución del Derecho comunitario», *RVAP* núm. 27, 1990. Les postures doctrinals a què es refereix corresponen al que és mantingut per Rodríguez Iglesias, «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea», a *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1984, Universitat del País Basc 1985 (a favor de la competència implícita) i Mangas Martín, *Derecho comunitario...*, *op. cit.*, pàgs. 245-246, per bé que aquesta autora destaca la disfuncionalitat a què porta la disparitat de preceptes estatutaris i advoca per acudir a l'article 150.2 de la Constitució espanyola per tal d'homogeneïtzar els nivells competencials.

6. Al respecte, analitzant les diverses formulacions estatutàries, i valorant la complexitat que això comporta, v. Mangas Martín, *op. cit.*, pàgs. 245-246.

cional va establir que «...A aquest propòsit n'hi ha prou amb dir que, quan ho disposin així els estatuts d'autonomia, correspon a les comunitats autònomes l'execució dels tractats i convenis internacionals en matèries de la seva competència» (FJ 21). La competència autonòmica per executar tractats i convenis depèn, per tant, de l'assumpció expressa d'aquest àmbit d'actuació, que sembla definir-se com a àmbit competencial *a se*. Es deu haver assumit com a competència diferenciada l'execució de tractats i convenis internacionals.

Posteriorment, tanmateix, el Tribunal Constitucional ha tornat a incidir en aquest tema donant una resposta que sembla totalment diversa. En la ja famosa sentència 252/1988, de 20 de desembre, s'afirma: «les normes estatutàries que, com la recollida a l'article 27.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, preveuen que la comunitat autònoma adoptarà les mesures necessàries per a l'execució dels tractats internacionals en el que afectin a matèries atribuïdes a la seva competència, no són, com resulta evident, normes atributives d'una competència nova, diferent de les que, per raó d'altres preceptes, ja ostenta la Generalitat» (FJ 2).

Som davant d'un problema d'execució de directiva comunitària i el Tribunal Constitucional afirma, amb rotunditat, per bé que sense basar la seva posició, que l'article 27.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya no és norma atributiva de competència. La competència autonòmica s'ha de buscar en altres preceptes estatutaris en què es defineixen matèries i funcions (art. 9 i següents de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya).

La tesi que sembla imposar-se és, doncs, que la referència expressa o el silenci dels estatuts en matèria d'execució interna del Dret derivat comunitari és irrellevant. El que és important és atendre a altres títols competencials autonòmics. Sembla, doncs, que el Tribunal Constitucional s'inclinaria per la tesi de la competència implícita, tot i que tampoc no crec que es pugui afirmar aquesta coincidència plena entre un sector doctrinal i la posició del Tribunal Constitucional.

El que sí que és cert, com ha assenyalat Mangas Martín,⁷ és que la doctrina del Tribunal Constitucional és acceptable i encertada perquè és molt operativa a la pràctica, encara que pugui resultar, a la llarga, una concessió fal·laç del Tribunal Constitucional envers les comunitats autònomes si després s'abusa del concepte «del que és exterior» a favor de l'Estat. En tot cas, i seguint l'autora citada, l'afirmació del Tribunal Constitucional que les clàusules contingudes en preceptes com l'article 27.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya «no són una competència més sinó una obligació, o una conseqüència lògica de la distribució territorial, o que no són atributives d'una competència nova, ha de portar a acceptar al Govern (a l'advocacia de l'estat, especialment) que la participació de les comunitats autònomes en l'execució del tractat vindrà establerta pel nivell de competència material que hagi assumit en l'Estatut d'Autonomia, i no es podrà donar un sentit restrictiu o residual al terme execució que apareix a l'article 27.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i en altres estatuts».

Tornant a la reflexió anterior, ara es pot qüestionar si el Tribunal Constitucional ha optat o no per la tesi de la competència implícita en matèria d'execució de tractats internacionals. A parer meu, no es pot afirmar de manera rotunda que el Tribunal Constitucional hagi adoptat la teoria de la competència implícita. A la sentència

7. Mangas Martín, *La aplicación del Derecho comunitario por las comunidades autónomas*, a vol. col. «Relaciones internacionales y comunidades autónomas», Barcelona 1990, pàg. 68.

252/1988 el problema plantejat feia referència a l'execució interna d'unes directives comunitàries i, de manera més precisa, als actes d'execució, no a la seva transposició normativa. I és en aquest cas, execució de Dret derivat, quan s'afirma que l'article 27.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya no és norma atribuïtiva de competència. És idèntic el supòsit en què hauria d'executar-se un tractat internacional? Es pot equiparar Dret comunitari derivat a tractat internacional?⁸ Al meu entendre, estem davant de dues situacions diverses. El Dret comunitari, pel fet de gaudir de primàcia i d'eficàcia directa, no es pot contemplar des de la perspectiva de la seva aplicació interna com l'execució d'un tractat internacional. Aquell Dret forma un tot amb l'ordenament intern, perquè els estats membres s'han integrat en un únic ordenament comú, que serà completat pels ordenaments nacionals. Per tant, el que disposa l'article 27.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya es refereix a un supòsit divers, el relatiu a l'execució interna segons les regles de dret internacional dels tractats celebrats amb altres estats. L'execució de directives comunitàries és una obligació que s'imputa a nivell intern a l'ens que, segons les regles competencials de cada sector material, té atribuïda la competència respectiva.

No s'hauria d'identificar, doncs, el contingut de les clàusules estatutàries relatives a l'execució de tractats internacionals amb el supòsit de l'execució interna de la normativa comunitària. Si per al supòsit d'execució de tractats internacionals pot ser útil la doctrina de la competència implícita, com a mecanisme d'igualment competencial intern, en el supòsit d'execució de Dret comunitari pot acudir-se a allò exposat en la sentència 252/1988 del Tribunal Constitucional; el que és rellevant, en aquest cas, és la distribució competencial per sectors materials que es contingui en altres preceptes estatutaris.

En definitiva, doncs, correspon a les comunitats autònomes, segons la distribució competencial establerta en el bloc de constitucionalitat,⁹ l'execució del Dret derivat comunitari i, en particular, de les directives, tant en la seva vessant normativa com executiva. El problema es trasllada, per tant, a l'estudi de les regles internes de distribució competencial, valorant si el fet de situar com a norma de capçalera una norma comunitària incideix d'alguna manera en la distribució competencial interna.¹⁰ Com veurem, l'execució del Dret comunitari incideix de manera molt significativa en l'esquema de distribució competencial interna.

III. Execució de directives i repartiment competencial intern

Ja situats en la perspectiva interna, la pràctica normativa dels últims anys i la doctrina més recent del Tribunal Constitucional permeten d'apuntar alguns proble-

8. V. al respecte les reflexions contingudes a Garzón Clariana i altres, *op. cit.*, pàgs. 205-206.

9. Com posa de manifest Pérez Tremps en el treball publicat en aquest mateix número, el Dret derivat comunitari no forma part del bloc de constitucionalitat.

10. No examinem en aquest treball un altre aspecte interessant del mateix tema, relatiu a la incidència en el sistema de fonts internes de l'execució del Dret comunitari. De manera singular em refereixo a la pèrdua de pes de la llei, i, per tant, del principi de reserva legal, perquè la norma reglamentària estatal o autonòmica es legitimarà en l'execució de directives comunitàries, directives elaborades amb la participació dels executius estatals, però sense la presència del poder legislatiu. Però aquest, insisteixo, és un altre problema que no podem desenvolupar en aquest moment.

mes relatiu a la interpretació que s'està donant a les competències de les comunitats autònomes en l'execució de les directives comunitàries. Em referiré de manera particular a tres aspectes concrets: la particular utilització dels títols competencials materials, l'ampliació de la competència bàsica estatal i la necessària coordinació de l'execució interna com a títol a favor de l'estat.

1. Execució de directives i títols competencials de l'Estat

1.a. El recurs a l'element «exterior» del títol material

La sentència 252/1988 del Tribunal Constitucional aportà una dada positiva des de la perspectiva de les comunitats autònomes. En cap moment no s'admet que en l'execució de directives comunitàries l'Estat pugui legitimar la seva intervenció emparant-se en l'article 149.1.3 CE. El concepte «relacions internacionals», utilitzat tan àmpliament en altres supòsits, queda descartat.¹¹

Però el Tribunal Constitucional obre, per un altre costat, una esclatxa enorme a través de la qual l'Estat pot assumir i recuperar àmbits materials d'actuació. En confondre *el que és exterior amb el que és comunitari* es dona entrada a la presència estatal en diferents àmbits que, segons la distribució competencial interna, haurien de ser propis de les comunitats autònomes.

L'esmentada sentència 252/1988 va resoldre la impugnació de diversos reials decrets dictats en adaptació de directives comunitàries en matèria d'organització comuna de mercats dels sectors càrnics. La directiva 64/443/CEE assenyalava en la seva exposició de motius que el seu objectiu és «uniformar els requisits sanitaris de la carn en escorxadors i en sales d'especejament, i també les normes que regulen l'emmagatzemament i el transport de la carn», de cara a evitar que «les prescripcions sanitàries existents en els estats membres en matèria de carns constitueixin, a causa de la seva disparitat, un fre als intercanvis comunitaris».

Doncs bé, essent aquest el contingut material de la directiva, els títols competencials interns podrien ser sanitat o comerç, matèries en principi de les comunitats autònomes (tret de la legislació bàsica en matèria de sanitat, normativa bàsica que ja contenia la mateixa directiva). El Tribunal Constitucional raonarà, tanmateix, d'una manera que reconeix la competència estatal i, per això, acudeix a l'element exterior de la competència en qüestió. Som, dirà, davant d'un supòsit de sanitat exterior. Així el Tribunal Constitucional afirma que la normativa impugnada recull «una regulació específica per als intercanvis comercials exteriors en el marc de la CEE, regulació separada, encara avui, de la que ordena el comerç interior i que conté unes prevencions que entren, amb naturalitat, en el concepte de la sanitat exterior».

La crítica a aquesta doctrina ja ha estat feta, i hi coincideixo.¹² Així, a parer meu

11. Sobre l'evolució recent en la utilització d'aquest concepte material, *v. Mangas Martín, op. cit.*, pàgs. 62-66.

12. Han comentat críticament la sentència, Baño León, «La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional», *REDA* 62, 1989; Samaniego Bordiu, «Las competencias del estado y de las comunidades autónomas en materia de comercio exterior en relación con la Comunidad Económica Europea», *REDC*, gener-abril 1989; Casanovas i La Rosa, «Las competencias de las comunidades autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo», *Revista de Instituciones Europeas*, setembre-desembre 1989; López Castillo, «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno», *REDC*, maig-agost 1989; Palacio González, «El sistema de distribución de competen-

encertadament, Baño León ha assenyalat que «en contra del que sosté la sentència del Tribunal Constitucional les mesures d'execució del Dret comunitari no tenen com a ratio la sanitat o el comerç exteriors. Al contrari, la ratio és la sanitat i el comerç interiors, és a dir, les que es desenvolupen entre els països membres de la Comunitat. Entre els països membres de la Comunitat, a efectes comunitaris no hi ha les relacions exteriors, quan la Comunitat exerceix una de les seves competències. La regulació del comerç entre els estats membres és sempre una matèria interior comunitària... certament que la regulació producte de les directives és separada d'allò que regula el nostre comerç interior; però també és cert que aquesta regulació és separada d'allò que regeix per al comerç d'Espanya amb països no comunitaris».¹³

Efectivament, no tota normativa comunitària, en la mesura en què imposa unes regles comunes en els dotze països, suposa que allò que abans era regulació interna passi a ser regulació «exterior» pel simple fet d'aplicar l'esmentada normativa europea. El Dret comunitari s'ocupa bàsicament d'imposar unes regles d'actuació comunes que evitin que la desigualtat de normes internes es converteixi en obstacles de lliure comerç (mesures d'efecte equivalent). Però no per això s'està regulant el comerç exterior, ni la sanitat exterior. Que els productes circulin lliurement per tot el mercat comunitari suposa un tràfic intracomunitari, però en cap cas la norma interna que executa la directiva no regula el comerç exterior o la sanitat exterior. Allò comunitari no és allò exterior, i haver confós totes dues idees és la gran equivocació de la sentència.

El tema és greu en ell mateix, i requereix una correcció ràpida. Certament es podria pensar que en definitiva la referència a l'element exterior només figura en dos títols competencials, el 149.1.10, comerç exterior, i el 149.1.16, sanitat exterior. Per tant, la doctrina del Tribunal Constitucional quedaria cenyida a aquestes matèries. Però el que és cert és que en l'execució del Dret comunitari els conceptes de comerç i sanitat exterior poden arribar a jugar un paper quasi monopolitzador. Com ja he assenyalat, l'objectiu principal de la normativa comunitària és imposar un mercat únic, la lliure circulació de mercaderies, i per a això regula uniformement la intervenció administrativa en diversos sectors materials. Per tant, la intervenció sobre aigües, aliments, animals, indústries, o la regulació de condicions d'aquests productes o activitats amb incidència en la salut, es poden concebre com a regulació de la sanitat exterior i, de manera encara molt més general, com a comerç exterior. Pel fet de ser aquest el contingut normatiu fonamental de les directives comunitàries, la seva execució passaria a ser normalment competència estatal. Les competències de les comunitats autònomes en matèria de sanitat, comerç interior, agricultura, ramaderia, etc., no entrarien en joc. Que això pugui arribar a ser així es desprèn

cias entre el poder central y las comunidades autónomas en materia de ejecución del Derecho comunitario», *RVAP* 27, 1990; Mangas Martín, *op. cit.*, pàg. 75. L'única veu discordant entre aquest conjunt de veus crítiques és la de Salvador Sancho, A., «Modalidades de ejercicio de la competencia estatal en materia de sanidad exterior (participación en la misma de las comunidades autónomas, sentencia 252/1988)», *REALA*. 250, 1991. La connexió exterior es justificaria, per a aquest autor, pel fet de no existir encara un veritable mercat interior, la consecució del qual seria precisament la funció de les directives. Per tant, el comerç que es regula és exterior i no interior, i de moment el que és important és crear fórmules de col·laboració per tal de regular la manera d'executar internament la competència estatal.

13. Baño León, *op. cit.*

del conjunt de reglaments estatals a què ens hem referit al començament d'aquest treball.¹⁴

En definitiva, el Tribunal Constitucional reconeix que l'execució de les directives no es pot encaixar dins de la matèria «relacions internacionals», però en connectar el títol competencial autonòmic amb l'element «exterior» torna a l'Estat la seva competència d'execució interna. I aquesta connexió «exterior» serà molt freqüent, pel fet d'ocupar-se les directives, de manera principal, d'harmonitzar les regles d'intervenció sobre productes que circulen pel Mercat Únic Europeu. En la mesura en què el producte pugui sortir cap a altres estats membres, la matèria serà comerç o sanitat exterior, malgrat que des de la perspectiva de les instàncies comunitàries es tracti d'una regulació interna, intracomunitària, sense que la finalitat de la norma hagi estat en cap moment intervenir en l'activitat comercial o sanitària exterior.

1.b. L'ordenació general de l'economia

Un altre títol competencial que es pot veure modulat per la incidència del Dret comunitari és el d'«ordenació general de l'economia». Ara no insistiré en la problemàtica específica d'aquest títol que, no reconegut en el llistat constitucional, per bé que sí en els estatuts, és utilitzat de manera creixent pel Tribunal Constitucional per legitimar la regulació i direcció de la política econòmica general i sectorial per part de l'Estat.¹⁵

Sí que m'interessa assenyalar, en canvi, que l'amplitud de contingut que s'ha donat a aquest títol competencial pot incrementar-se quan es tracti de l'execució interna de directives comunitàries. Si la norma comunitària pretén imposar una determinada política sectorial de contingut econòmic (fonamentalment en sectors com agricultura, ramaderia, pesca), l'Estat podrà aduir a nivell intern que li correspon a ell «l'ordenació general de l'economia», en el sentit que el Tribunal Constitucional va donar a aquest concepte, per exemple, en la sentència 186/1988, FJ 2: «...la compe-

14. Com ha assenyalat Mangas Martín, *op. cit.*, pàg. 76, «ni la doctrina científica (jurídica i econòmica) ni les normes comunitàries ni les pròpies normes del Govern i de l'Administració central no qualifiquen el comerç comunitari com a comerç exterior. Els termes exportació i importació no es poden utilitzar i no s'utilitzen per als intercanvis de mercaderies entre els estats membres. Aquests termes manquen de sentit tècnic i polític a l'interior de la Comunitat. El nou terme i concepte és intercanvis intracomunitaris (com apareix abundantment a la legislació i reglamentació espanyola) i el seu espai és el mercat interior, el territori comunitari o dels estats membres». Sobre aquesta mateixa qüestió, v. Tornos Mas, «Comercio exterior», en el vol. col., dirigit pel professor Martín Retortillo, S., *Derecho Administrativo Económico*, II, Madrid 1991. De fet, la idea de reservar el títol comerç exterior a les relacions amb països tercers ja apareix en alguns reials decrets de transposició interna de les directives. Així, en el Reial Decret 1109/1991, de 12 de juliol, s'estableix que el seu article 8 s'empara en l'article 149.1.10 de la CE. L'esmentat article 8 es refereix al comerç extracomunitari. En sentit semblant s'expressa el Reial Decret 1164/1991, de 22 de juliol, amb relació als seus articles 9 i 10.

15. De manera molt resumida es pot assenyalar que el Tribunal Constitucional ha acudit a l'article 149.1.13 de la CE per donar cobertura a la definició i direcció de polítiques econòmiques globals i sectorials per part de l'estat. Paral·lelament es configura un altre títol competencial, ordenació general de l'economia, a partir dels propis límits negatius dels estatuts d'autonomia (STC 29/1986). V. al respecte García Torres, «La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal», *REDC* 17, 1986; Tornos Mas, «Règim especial de les competències econòmiques», a *Comentarios a l'estatut d'autonomia de Catalunya*, vol. II, Barcelona 1988, pàg. 455; i Gómez Ferrer, «Bases y ordenación general de la economía», en el vol. col., *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid 1990; i també les aportacions a l'esmentada conferència contingudes en el mateix volum.

tència estatal, quant a l'ordenació general de l'economia, respon al principi d'unitat econòmica i abraça la definició de les línies d'actuació tendents a assolir els objectius de *política econòmica global o sectorial* fixats per la pròpia Constitució, i també *l'adopció de les mesures necessàries per garantir la seva realització*».

Altra vegada en aquest cas els títols competencials de les comunitats autònomes (agricultura, ramaderia, pesca) cediran davant d'un títol estatal, ordenació general de l'economia. Títol que es podrà reforçar argumentant que la directiva imposa un desenvolupament igualitari, i que aquest desenvolupament d'una política sectorial, a través de normes i d'actes executius, ha de correspondre a la instància estatal. També es podrà portar a col·lació la garantia del compliment de la finalitat de la directiva per justificar la intervenció estatal (articles 93 i 149.1.3 CE).

Com a exemple d'aquesta línia d'actuació es pot mencionar el ja citat Reial Decret 1108/1991, de 12 de juliol, sobre normes zootècniques aplicables als reproductors porcins híbrids. Doncs bé, i sens perjudici del que assenyalarem més endavant, no sembla que s'hagi d'admetre, com fa la norma estatal, que se li doni cobertura acudint a l'article 149.1.13 de la Constitució, bases i coordinació de la planificació econòmica general. Som davant d'una actuació sectorial en matèria de ramaderia. La directiva ja imposa els principis comuns, la qual cosa es pot concebre com a ordenació general del sector. La competència autonòmica, d'altra banda exclusiva, s'ha de connectar amb la norma comunitària i no quedar diluïda per la intervenció interna estatal.¹⁶

Sembla, doncs, que també és convenient cridar l'atenció sobre l'ús abusiu que fa la normativa estatal d'un títol material com el 149.1.13, reinterpretat en sentit extensiu pel Tribunal Constitucional sota la nova formalització d'«ordenació general de l'economia». Tractant-se d'executar polítiques comunitàries en sectors de contingut econòmic, definides d'altra banda de manera extremadament detallada a les directives comunitàries, es corre el risc d'aplicar el títol competencial estatal fent prevaler la idea que es tracta d'una *política econòmica sectorial* sobre l'existència d'un àmbit sectorial d'actuació concreta (ramaderia, pesca, agricultura). Al contrari, volem insistir en el fet que res no impedeix de reconèixer, a nivell intern, que el compliment de les directives, fonamentalment a través d'actes d'execució, correspon a les comunitats autònomes. El títol horitzontal, ordenació general de l'economia, no ha de prevaler, en tot cas, sobre el vertical.

1.c. Competència bàsica i execució de directives

En els supòsits en què l'Estat té a nivell intern la competència funcional de dictar les «bases», «normes bàsiques» o «legislació bàsica» sobre alguna determinada matèria, l'execució de directives pot plantejar nous problemes, tant si ens atenim al caràcter material com al formal de les bases.

Des de la perspectiva material, la doctrina ha tendit a assenyalar de manera general que el que és bàsic ha d'entendre's contingut en la directiva (particularment pel caràcter detallat de la norma comunitària), de manera que el seu desenvolupament

16. També es pot citar com a exemple del que hem assenyalat en el text el Reial Decret 496/1990 en matèria d'autoritzacions per a la plantació de vinyes durant les campanyes 1989-90 i 1990-91. Malgrat que s'exigeix una nova regulació d'actes executius en matèria agrícola, es desenvolupa per norma estatal tenint en compte «raons d'ordenació general de l'economia i en exercici de la competència atribuïda a l'estat a l'article 149.1.13 de la CE».

correspondria a les comunitats autònomes.¹⁷ Així, Pérez Tremps assenyala que «l'absorció de competències dels estats membres que fa la Comunitat Europea correspondrà fonamentalment al nucli bàsic d'una matèria, per la qual cosa la seva incidència afectarà més la competència de la legislació bàsica estatal que no pas la de desenvolupament que correspon a les comunitats autònomes», per la qual cosa, afegeix, «com a regla general l'ús de la directiva ha de tendir més a suplir la competència estatal, ja que d'altra manera s'estaria buidant de contingut la competència autonòmica de desenvolupament».¹⁸

La realitat no ha estat aquesta. L'Estat executa directives comunitàries detallades emparant-se en la seva competència bàsica i portant el que és bàsic a nivell reglamentari i executiu.

En tot cas es replanteja aquí un debat, a parer meu encara no tancat, sobre l'abast material «del que és bàsic», el contingut estructural d'aquesta competència funcional estatal. Si per bàsic entenem el límit negatiu, la norma principal en garantia del que és irrenunciable per a l'Estat, la directiva esgotarà normalment l'abast d'aquesta competència. Si per bàsic entenem un instrument positiu que ha de permetre a l'Estat de portar a terme polítiques concretes, la directiva pot deixar un marge a la presència interna estatal. Potser, i ara no em puc estendre en aquest raonament, allò bàsic sigui una cosa o l'altra segons les matèries concretes. Però situar per damunt de la norma bàsica estatal una directiva no ha d'alterar la relació competencial interna bases-desenvolupament, en connectar com una cosa obligada la legislació bàsica o bases amb la directiva, reduint encara més l'abast de la competència autonòmica de desenvolupament i execució.

El problema, doncs, altra vegada, es trasllada a allò que s'estableixi a la normativa interna i a la interpretació que se li hagi de donar. En aquest sentit, es poden diferenciar situacions diverses. De vegades, l'abast del que és bàsic ja ha estat concretat per la legislació i el Tribunal Constitucional. En aquests casos, l'execució interna estatal oferirà molts menys problemes. Així s'esdevé, per exemple, amb l'article 40 de la Llei general de sanitat, al·legat repetidament per l'Administració estatal en reials decrets dictats en matèria de reglamentacions tècniques sanitàries o condicions d'aliments.¹⁹

Comportarà una més gran dificultat discernir en altres supòsits si la norma estatal dictada en execució d'una directiva i com a norma bàsica respecta o no l'abast d'aquesta competència funcional. Així, per exemple, el reial decret 646/1991, de 22 d'abril, en matèria de limitacions a emissions a l'atmosfera, aprovat per raó del títol competencial contingut a l'article 149.1.23 de la Constitució espanyola, legislació bàsica en

17. Un resum de les posicions doctrinals al respecte es pot trobar en Pérez Calvo, «La capacidad del estado para dictar normas básicas en desarrollo de la normativa comunitaria», a vol. col., dirigit pel mateix autor, *Normativa, básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid 1990, pàgs. 203-208.

18. Pérez Tremps, *El estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid 1986, pàgs. 118-119.

19. En algun dels darrers reials decrets es matisa l'abast de l'article 149.1.16 CE i de l'article 40 de la Llei general de sanitat, i es nega el caràcter de norma bàsica a uns determinats preceptes de la norma que s'aprova. Així és, per exemple, en el Reial Decret 1109/1991, de 12 juliol, i en el Reial Decret 1164/1991, de 22 de juliol. En aquest darrer es nega el caràcter de norma bàsica a allò disposat a l'article 3.2 de la reglamentació tècnico-sanitària, perquè es refereix als locals destinats a elaborar aigües envasades. Regulació, aquesta, que no trobaria cobertura en el que disposa l'article 40 de la Llei general de sanitat.

matèria de medi ambient, ¿respecta el contingut estructural propi d'una norma bàsica? Què queda, després d'aquesta norma bàsica, a la competència autonòmica?²⁰

En tot cas, doncs, i sens perjudici de les concrecions necessàries per raó de cada supòsit particular, l'abast material del que és bàsic permet de continuar defensant que en els supòsits en què la competència estatal es limita a «allò bàsic», l'execució interna de la directiva correspondrà en principi a la comunitat autònoma que hagi assumit el desenvolupament normatiu i l'execució de la matèria corresponent.

La tesi que no ens sembla admissible és que la directiva imposa una política d'execució unitària, i que l'esmentada unitat, a nivell intern, ha de ser garantida a través de l'emanació d'una norma «bàsica» de transposició. Tota comunitat autònoma (que és estat) està obligada a transposar i a executar la directiva en els seus propis termes si ha assumit el desenvolupament legislatiu i l'execució d'una determinada matèria. La seva inactivitat o mala execució té els seus mitjans de correcció en el propi dret intern i comunitari, però la por d'una cosa o de l'altra no permet alterar el repartiment intern de competències ampliant el concepte d'allò que és bàsic.

L'execució interna de directives sí que incideix, en canvi, de manera clara, en l'aspecte formal de la normativa bàsica. El Tribunal Constitucional ha insistit que, en principi, el que és bàsic ho ha de contenir una llei formal. Doncs bé, el que és bàsic ho contindrà una directiva comunitària que suplanta la intervenció estatal o, si s'escau, ho redueix a una intervenció reglamentària. En tot cas, desapareix la llei interna.

El que no s'ha de perdre és el compliment de l'exigència d'un reconeixement exprés del caràcter bàsic de la norma de transposició (STC 69/1988), la qual cosa s'exigeix a nivell intern en garantia del principi de seguretat jurídica. Es fa així, per exemple, en els reials decrets 820/1990, 880/1990 o 1132/1990, o en els reials decrets 1109/1991 i 1164/1991, en els quals s'especifica quins preceptes són o no són bàsics. En canvi, en altres reials decrets, malgrat citar-se en l'exposició de motius els títols competencials en què s'empara la norma aprovada, no es fa afirmació expressa del seu caràcter total o parcial de norma bàsica (així, els 668/1990; 822/1990; 823/1990 i 1166/1990).

2. Directiva comunitària i «desenvolupament tècnic» estatal

L'examen dels reials decrets dictats en execució de normativa comunitària planteja un darrer problema, a parer meu de resolució difícil. Agafem un exemple per identificar el conflicte d'ordre competencial intern a què em vull referir.

El Reial Decret 1108/1991, de 12 de juliol, sobre normes zootècniques aplicables als reproductors porcins híbrids, es va dictar en aplicació de la directiva 88/661/CEE de 19 de desembre. En matèria de ramaderia, la competència de les comunitats autònomes és exclusiva. El títol al·legat per l'Estat, 149.1.13, com ja hem vist, és d'utilització molt discutible en aquest cas. Podria negar-se, doncs, la competència estatal en la matèria.

Si acudim al contingut del precepte, la nostra primera conclusió, tanmateix, es debilita. L'article 3 del Reial Decret, per exemple, estableix: «El reconeixement ofi-

20. Per bé que és veritat que en aquest cas la recent sentència del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de juliol, ha donat un abast molt ampli a la competència bàsica continguda en l'esmentat precepte constitucional. V. en particular el FJ núm. 1-D de la citada sentència.

cial de tota organització de cria, associació de ramaders o empresa privada que porti o creï un registre de reproductors porcins híbrids el farà, amb la sol·licitud prèvia corresponent, el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, sempre que aquelles entitats siguin d'àmbit superior al d'una comunitat autònoma, i cada una de les comunitats autònomes quan se circumscriu a l'àmbit de la comunitat autònoma corresponent». Per la seva banda, l'article 4 disposa: «Per a l'exercici de les seves competències de coordinació i per al compliment de l'obligació d'informar a la Comissió de les Comunitats Europees, el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, amb la informació pròpia i la proporcionada per les comunitats autònomes, disposarà d'un registre general d'associacions de ramaders, organitzacions de cria i empreses privades que haguessin obtingut el reconeixement oficial d'acord amb el que regula aquest reial decret». «Igualment les comunitats autònomes informaran el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, si s'escau, sobre les resolucions que deneguin, anul·lin o prohibeixin l'esmentat reconeixement oficial».

Efectivament, ¿no és materialment necessària una norma que contingui preceptes com els citats? No sembla imprescindible que s'ordenin, a nivell estatal, problemes als quals es refereixen els articles reproduïts per a una execució interna més eficaç de la directiva?

Si això és així, llavors sorgeix la pregunta: quin títol competencial pot al·legar l'Estat per aprovar una norma com la reproduïda?²¹

A parer meu no es pot acudir aquí al principi de responsabilitat internacional (93 CE) ni al control de l'execució (encara no hi ha execució a controlar). Tampoc no hi ha referència, en les directives, a l'autoritat estatal, i, si això fos així, tampoc no és determinant perquè fos l'Administració de l'estat (STC 252/1988). Aplicar el principi de coordinació de l'article 149.1.13 no sembla justificat, perquè la norma no té com a finalitat coordinar la planificació general de l'economia, sinó fer possible l'execució interna de la directiva comunitària.

En resum, doncs, ens trobem amb l'acceptació necessària que, de vegades, l'aplicació d'una directiva exigeix regular de manera unitària, a nivell intern, problemes tècnics, com ara de qui és competència o no d'atorgar una autorització, qui redacta un pla i com s'elabora (pla que pot ser exigint per la norma comunitària), com es fa arribar una determinada informació als òrgans comunitaris, etc.

Com es comprova, ens estem referint a simples problemes d'execució «tècnica» d'una directiva a l'interior d'un Estat compost, problemes que requereixen una resposta unitària que, d'altra banda, és neutra pel que fa a l'abast de les competències dels ens implicats. Però s'ha de dir com es canalitza la informació, com s'elabora el pla o programa comú, com funciona el registre unitari que exigeix la norma comunitària, etcètera.

Per aquesta raó hem fet servir l'expressió de «desenvolupament tècnic» amb la qual volem insistir en el caràcter limitat que donem a la intervenció estatal que s'hi basa. El títol competencial que legitimarà aquesta actuació potser es pot trobar en la combinació dels articles 93 i 149.1.3 de la CE. Si l'Estat és responsable internacional

21. M'he referit a aquest mateix problema, per bé que amb relació a l'execució interna de reglaments comunicaris, en el meu treball «Políticas comunitarias y ejecución interna. La política agrícola, el FEOGA orientación y las competencias autonómicas», en el vol. col., *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid 1990, pàgs. 179 i ss.

(93 CE) i és titular de les relacions internacionals (149.1.3 CE), a nivell intern li correspondrà de desenvolupar els mecanismes tècnics necessaris per posar en connexió l'actuació dels ens subestats amb els comunitaris. Insisteixo: aquests títols no li permeten centralitzar competències de les comunitats autònomes. Però sí regular com es redueix a unitat allò que s'ha de reduir a aquesta unitat pel principi comunitari que la CEE té un sol interlocutor. I, en aquest «com», la participació de les comunitats autònomes ha de ser una peça destacada.

IV. Conclusions

El que hem exposat a les pàgines anteriors permet de concloure que, a l'empara de la doctrina del Tribunal Constitucional en la seva sentència 252/1988, en el procés d'execució interna de directives comunitàries s'està produint una important recuperació competencial per part de l'Estat.

Són regles generals ja assumides que la competència autonòmica per a l'execució interna de directives no es vincula a l'assumpció o no de la competència per a l'execució de tractats internacionals, i també que la competència estatal en matèria de relacions internacionals no és títol competencial vàlid per a l'execució interna de directives.

La recuperació competencial per part de l'Estat es porta a terme manipulant els criteris interns de distribució competencial. Un exemple d'aquest procedir és imposar la connexió «exterior» de la matèria en qüestió quan es tracta d'aplicar Dret comunitari. En entendre que les regles europees per aconseguir un mercat únic i que per tant incideixen en la lliure circulació de productes són regles de comerç exterior (o sanitat exterior), l'Estat assumeix competències que abans no tenia, perquè a nivell estatal la mateixa norma es concebia com a relativa al comerç o sanitat interior. El que és intracomunitari es converteix en exterior i la competència passa a ser estatal. També la interpretació extensiva d'altres títols estatals, com ara el d'ordenació general de l'economia, redueix l'esfera competencial de les comunitats autònomes. Per tant, i si bé es pot reconèixer ocasionalment una intervenció «tècnica» estatal per a la transposició de directives, s'ha de cridar l'atenció sobre la tendència no justificada a reinterpretar els títols competencials interns de distribució competencial a favor de l'Estat quan es tracta d'executar normativa comunitària. Per això, juntament amb la denúncia d'aquest procedir, s'ha d'insistir paral·lelament en la importància d'articular mecanismes per a la intervenció de les comunitats autònomes en la fase ascendent o de configuració del Dret comunitari, i també en la necessitat de potenciar mecanismes de col·laboració en l'execució material de les directives. Els tres elements, respecte de les regles internes de distribució competencial, intervenció de les comunitats autònomes en la formació de les decisions comunitàries i introducció de tècniques de col·laboració per a l'execució de la normativa comunitària, formen part d'un mateix problema.

