

# ALGUNOS PROBLEMAS COMPETENCIALES EN LA EJECUCIÓN INTERNA DE DIRECTIVAS COMUNITARIAS

Joaquim Tornos i Mas

Catedrático de Derecho administrativo  
de la Universidad de Barcelona

## I. Introducción

El tratamiento de la posición de las comunidades autónomas ante el ordenamiento comunitario suele diferenciar los problemas relativos a la incidencia de las mismas en la formación del derecho derivado (fase ascendente) y los aspectos concernientes a la aplicación de la normativa comunitaria (fase descendente). Desde esta segunda perspectiva los estudios suelen centrarse en la distinción entre Reglamento y Directiva, para señalar que la ejecución del Derecho comunitario a través de la promulgación de las normas (supuesto normal en caso de directivas) o de la adopción de actos administrativos (reglamentos) se determina según sea el orden interno de distribución competencial. Hasta aquí existe un acuerdo general entre la doctrina y los tribunales, y no parece necesario insistir en el tema.<sup>1</sup>

Los problemas surgen en el momento en que debe concretarse el principio, pues el orden interno de distribución competencial es particularmente confuso al no ser homogéneo (el principio dispositivo ha tenido este efecto negativo)<sup>2</sup> y al basarse en disposiciones en ocasiones de difícil interpretación (tanto por lo que se refiere a la concreción y concurrencia de los títulos materiales como al valor de la función «bases»).

Este carácter problemático es especialmente patente cuando se trata de la ejecución interna de las directivas comunitarias. No nos interesa abundar ahora en los temas generales más conflictivos en relación a esta fuente del ordenamiento comunitario (obligación de desarrollo, diferencia entre aplicación directa y eficacia directa, reacción ante la inactuación, etc.),<sup>3</sup> sino plantear de modo concreto la temática propia

---

1. Sobre estas cuestiones existe ya en nuestro país una abundante bibliografía, de entre la que pueden destacarse los siguientes trabajos: Muñoz Machado, «La ordenación de las relaciones del Estado y las comunidades autónomas con la Comunidad Económica Europea, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Tomo I, Civitas, Madrid 1980. Garzón Clariana y otros, «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 subestatals*, Barcelona 1986. Mangas Martín, *Derecho Comunitario Europeo y Derecho español*, Madrid, 2.ª ed., 1987 y Soriano García, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid 1990.

2. Por esta razón el proceso de reforma estatutaria que parece en marcha en relación a las comunidades autónomas del art. 143 debería tratar de alcanzar una igualación sustancial de techos competenciales. Las ventajas que esta igualación tendría tanto para profundizar en la reforma de la estructura del Estado-organización como para la seguridad jurídica han sido expuestas en nuestro trabajo, Tornos y otros, *Informe sobre las Autonomías*, Madrid 1989.

3. Vid. sobre estos problemas, entre otros, Alonso García, R., *Derecho Comunitario, derechos nacionales y derecho común europeo*, Madrid 1989, pág. 61 a 164.

de su ejecución en un Estado compuesto como el español, destacando cómo incide en dicha ejecución la distribución interna de competencias.

El interés por este tema reside en la existencia de algún elemento novedoso (el Tribunal Constitucional ha empezado a pronunciarse sobre la materia) y en la constatación del elevado número de normas reglamentarias estatales que se dictan en desarrollo de directivas ya muy detalladas, ahogando de este modo toda posible intervención normativa de las comunidades autónomas, e incluso en ocasiones recuperando para el Estado central competencias de mera ejecución.

La cesión de ámbitos competenciales normativos a las instituciones comunitarias sugería, en una primera aproximación, que quien más perdería sería la instancia estatal, pues el desarrollo interno de la normativa principal comunitaria (Directiva) correspondería por lo general a quien a nivel interno tenía las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, es decir, las comunidades autónomas.

Como ya he apuntado, la lectura del *Boletín Oficial del Estado* pone de manifiesto que la realidad es hoy distinta de lo que pudo pensarse en un primer momento. La Administración estatal asume la trasposición de las directivas recuperando de este modo competencias normativas y ejecutivas.

Este proceso de ejecución interna de directivas comunitarias por parte del Estado se hace, por lo demás, acudiendo a fundamentar la competencia estatal en títulos materiales discutibles, como son los contenidos en los artículos 149.1.1, 10, 13 y 16 o a través de una interpretación extensiva de la competencia funcional «legislación, normas básicas o bases». Veamos algunos ejemplos recientes.

- Real Decreto 646/1991, 22 de abril. Se establecen nuevas normas sobre limitación a las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión.  
Ejecuta Directiva 88/609/CEE, de 24 noviembre.  
Título estatal. Norma básica, 149.1.23 CE.
- Real Decreto 1108/1991, 12 de julio. Normas zootécnicas aplicables a los preproductores porcinos híbridos.  
Ejecuta Directiva 88/661/CEE, de 19 diciembre.  
Título estatal. Ordenación General de la Economía. 149.1.13 CE.
- Real Decreto 1109/1991, 12 de julio. Norma general relativa a los alimentos ultracongelados destinados a la alimentación humana.  
Ejecuta Directiva 88/108/CEE, de 21 de diciembre.  
Título estatal. Art. 149.1.16 CE y 40.2 Ley general de Sanidad, salvo arts. 8 y 9. El art. 8 se dicta al amparo del art. 149.1.10 CE.
- Real Decreto 111/1991, 12 de julio. Se modifica la Reglamentación técnico-sanitaria de aditivos alimentarios.  
Ejecuta Directiva 89/107/CEE, de 21 de diciembre.  
Título estatal. Art. 149.1.16 CE y art. 40,4 Ley general de Sanidad.
- Real Decreto 1164/1991, 22 de julio. Se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas.  
Ejecuta Directivas 80/777/CEE y 80/778/CEE de 15 de julio.  
Título estatal. Art. 149.1.10 y 16 CE; se excluyen una serie de preceptos.

El breve listado no pretende más que ser un ejemplo<sup>4</sup> que nos permita iluminar las reflexiones más generales que haremos a continuación, centrándonos en los siguientes temas:

—¿Qué título competencial puede amparar la ejecución interna de las directivas comunitarias por parte de las comunidades autónomas?

—¿Qué títulos utiliza la Administración estatal para desarrollar normativamente las directivas y reservarse algunas funciones ejecutivas internas?

## II. Ejecución de tratados internacionales y ejecución interna del derecho derivado comunitario

El primer problema a resolver consiste en determinar si la ejecución interna del derecho derivado comunitario depende de una asunción específica de tal función en los estatutos o debe resolverse aplicando las reglas competenciales sectoriales de los mismos estatutos. El tema ha merecido la atención de la doctrina y del Tribunal Constitucional, si bien la jurisprudencia de este último es contradictoria.

Como se ha dicho recientemente, en materia de ejecución del Ordenamiento comunitario, «la doctrina se había dividido entre quienes veían en este ámbito de actuación una competencia implícita, exigida por la propia dinámica del sistema comunitario, y quienes la contemplaban como una competencia entre otras, cuya no asunción expresa en los respectivos estatutos de autonomía haría entrar en juego en favor del Estado la cláusula residual del art. 149.3 de la Constitución».<sup>5</sup>

La tesis de que la competencia de ejecución de tratados internacionales es una competencia *a se* y que, por tanto, sólo podrían ejecutar las normas comunitarias aquellas comunidades autónomas que hubieran asumido tal competencia de modo expreso (y en su caso, en los términos de tal asunción)<sup>6</sup> comporta una enorme complejidad. La idea de que se trata de una mala técnica en la redacción de los estatutos, motivada en parte por no haber pensado en el tema del derecho derivado comunitario, ha llevado a que se imponga la tesis de la competencia implícita. A esta conclusión ha ayudado, en primer lugar, la propia doctrina del Tribunal Constitucional pese a ulteriores vacilaciones.

4. A los reales decretos citados pueden añadirse otros muchos más. Sin ánimo de exhaustividad, en 1990 se dictaron los siguientes reales decretos en ejecución de directivas comunitarias: 434/90, bovino y porcino intracomunitario; 472/90, disolventes; 495/90, importación de bovino; 496/90, viñedo; 596/90, plaguicidas; 669/90, leche en polvo; 670/90, calidad de la confitura; 707/90, productos envasados; 820/90, sanidad y protección consumidores; 877/90, comercio esperma; 880/90, seguridad juguetes; 1066/90, comercio carne; 1132/90, radiología; 1310/90, agricultura; 1138/90, aguas.

5. La cita es del trabajo 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. Las posturas doctrinales a que se refiere corresponden a lo mantenido por Rodríguez Iglesias, «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea», en *Cursos de Derecho Internacional de Victoria-Gasteiz*, 1984, Universidad del País Vasco 1985 (a favor de la competencia implícita) y Mangas Martín, *Derecho Comunitario...*, *op. cit.*, pág. 245-246, si bien esta autora destaca la disfuncionalidad a que lleva la disparidad de preceptos estatutarios y aboga por acudir al art. 150.2 de la CE para homogeneizar los niveles competenciales.

6. Al respecto, analizando las diversas formulaciones estatutarias y valorando la complejidad que ello comporta, *vid. Mangas Martín, op. cit.*, pág. 245-246.

Ciertamente la postura del Tribunal Constitucional en este punto no ha sido clara. Por un lado, el Tribunal Constitucional ha insistido repetidamente en la necesidad de que las competencias autonómicas se contuvieran de forma expresa en los respectivos Estatutos. De modo concreto en relación al tema que nos ocupa, en su Sentencia 227/1988 de 29 de noviembre sobre la Ley de aguas, el Tribunal Constitucional estableció que «... Baste decir a este propósito que, cuando así lo disponen los estatutos de autonomía, corresponde a las comunidades autónomas la ejecución de los tratados y convenios internacionales en materias de su competencia» (FJ 21). La competencia autonómica para ejecutar Tratados y Convenios depende, por tanto, de la asunción expresa de este ámbito de actuación que parece definirse como ámbito competencial *a se*. Debe haberse asumido como competencia diferenciada la ejecución de tratados y convenios internacionales.

Posteriormente, no obstante, el Tribunal Constitucional ha vuelto a incidir en este tema dando una respuesta que parece totalmente diversa. En la ya famosa Sentencia 252/1988 de 20 de diciembre, se afirma: «las normas estatutarias que, como la recogida en el art. 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevén que la comunidad autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia, no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Generalidad» (F.J.2).

Estamos ante un problema de ejecución de Directiva Comunitaria y el Tribunal Constitucional afirma, con rotundidad, aunque sin basar su postura, que el art. 27.3 del EAC no es norma atributiva de competencia. La competencia autonómica debe buscarse en otros preceptos estatutarios en los que se definen materias y funciones (art. 9 y siguientes del EAC).

La tesis que parece imponerse es, pues, que la referencia expresa o el silencio de los estatutos en materia de ejecución interna del derecho derivado comunitario es irrelevante. Lo importante es atender a otros títulos competenciales autonómicos. Parece, pues, que el Tribunal Constitucional se inclinaría por la tesis de la competencia implícita, si bien, tampoco creo que pueda afirmarse esta coincidencia plena entre un sector doctrinal y la posición del Tribunal Constitucional.

Lo que sí es cierto, como ha señalado Mangas Martín,<sup>7</sup> es que la doctrina del Tribunal Constitucional es aceptable y acertada por ser muy operativa en la práctica, aunque puede resultar a la larga una concesión falaz del Tribunal Constitucional hacia las comunidades autónomas si luego se abusa del concepto de «lo exterior» a favor del Estado. En todo caso, y siguiendo a la autora citada, la afirmación del Tribunal Constitucional de que las cláusulas contenidas en preceptos como el art. 27.3 del EAC «no son una competencia más sino una obligación, o una consecuencia lógica de la distribución territorial, o que no son atributivas de una competencia nueva debe llevar a aceptar al Gobierno (a la Abogacía del Estado, en especial) que la participación de las comunidades autónomas en la ejecución del Tratado vendrá establecida por el nivel de competencia material que haya asumido en el Estatuto de Autonomía y no podrá darse un sentido restrictivo o residual al término ejecución que aparece en el art. 27.3 del EAC y en otros Estatutos».

7. Mangas Martín, *La aplicación del derecho comunitario por las Comunidades Autónomas*, en vol. col. «Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas», Barcelona 1990, pág. 68.

Volviendo a la reflexión anterior, cabe ahora cuestionarse si el Tribunal Constitucional ha optado o no por la tesis de la competencia implícita en materia de ejecución de tratados internacionales. A mi entender no puede afirmarse de modo rotundo que el Tribunal Constitucional haya adoptado la teoría de la competencia implícita. En la Sentencia 252/1988 el problema planteado hacía referencia a la ejecución interna de unas directivas comunitarias, y de modo más preciso, a los actos de ejecución, no a su trasposición normativa. Y es en este caso, ejecución de derecho derivado, cuando se afirma que el art. 27.3 del EAC no es norma atributiva de competencia. ¿Es idéntico el supuesto en que debiera ejecutarse un tratado internacional? ¿Se puede equiparar derecho comunitario derivado a tratado internacional?<sup>8</sup> A mi entender estamos ante dos situaciones diversas. El derecho comunitario, en tanto goza de primacía y eficacia directa, no puede contemplarse desde la perspectiva de su aplicación interna como la ejecución de un tratado internacional. Aquel derecho forma un todo con el ordenamiento interno, pues los Estados miembros se han integrado en un único ordenamiento común, que será completado por los ordenamientos nacionales. Por tanto, lo dispuesto en el art. 27.3 del EAC se refiere a un supuesto diverso, el relativo a la ejecución interna según reglas de derecho internacional de los tratados celebrados con otros Estados. La ejecución de directivas comunitarias es una obligación que se imputa a nivel interno al ente que, según las reglas competenciales de cada sector material, tiene atribuida la competencia respectiva.

No debería, pues, identificarse el contenido de las cláusulas estatutarias relativas a la ejecución de tratados internacionales con el supuesto de la ejecución interna de la normativa comunitaria. Si para el supuesto de ejecución de tratados internacionales puede ser útil la doctrina de la competencia implícita, como mecanismo de igualación competencial interna, en el supuesto de ejecución de derecho comunitario puede acudirse a lo expuesto en la Sentencia 252/1988 del Tribunal Constitucional; lo relevante en este caso es la distribución competencial por sectores materiales que se contenga en otros preceptos estatutarios.

En definitiva, pues, a las comunidades autónomas corresponde, según la distribución competencial establecida en el bloque de constitucionalidad,<sup>9</sup> la ejecución del derecho derivado comunitario y, en particular, de las Directivas, tanto en su vertiente normativa como ejecutiva. El problema se traslada, por tanto, al estudio de las reglas internas de distribución competencial, valorando si el hecho de situar como norma de cabecera una norma comunitaria incide de algún modo en la distribución competencial interna.<sup>10</sup> Como veremos, la ejecución del derecho comunitario incide de modo muy significativo en el esquema de distribución competencial interno.

8. *Vid.* al respecto las reflexiones contenidas en Garzón Clariana y otros, *op. cit.*, pág. 205-206.

9. Como pone de manifiesto Pérez Tremps, en el trabajo publicado en este mismo número, el derecho derivado comunitario no forma parte del bloque de constitucionalidad.

10. No examinamos en este trabajo otro aspecto interesante del mismo tema, relativo a la incidencia en el sistema de fuentes interno de la ejecución del Derecho comunitario. De modo singular me refiero a la pérdida de peso de la ley, y por tanto del principio de reserva legal, pues la norma reglamentaria estatal o autonómica se legitimará en la ejecución de directivas comunitarias. Directivas elaboradas con la participación de los ejecutivos estatales, pero sin presencia del poder legislativo. Pero éste, insisto, es otro problema que no podemos desarrollar en este momento.

### III. Ejecución de directivas y reparto competencial interno

Situados ya en la perspectiva interna, la práctica normativa de los últimos años y la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional permiten apuntar algunos problemas relativos a la interpretación que se está dando a las competencias de las comunidades autónomas en la ejecución de las directivas comunitarias. De modo particular me referiré a tres aspectos concretos: la particular utilización de los títulos competenciales materiales; la ampliación de la competencia básica estatal; la necesaria coordinación de la ejecución interna como título a favor del Estado.

#### 1. Ejecución de directivas y títulos competenciales del Estado

##### 1.a. El recurso al elemento «exterior» del título material

La Sentencia 252/1988 del Tribunal Constitucional aportó un dato positivo desde la perspectiva de las comunidades autónomas. En ningún momento se admite que en la ejecución de directivas comunitarias el Estado pueda legitimar su intervención amparándose en el art. 149.1.3 CE. El concepto «relaciones internacionales», tan ampliamente utilizado en otros supuestos, queda descartado.<sup>11</sup>

Pero el Tribunal Constitucional abre, por otro lado, un enorme portillo a través del cual el Estado puede asumir y recuperar ámbitos materiales de actuación. Al confundir *lo exterior* con *lo comunitario* se da entrada a la presencia estatal en diferentes ámbitos que según la distribución competencial interna serían propios de las comunidades autónomas.

La citada Sentencia 252/1988 resolvió la impugnación de diversos reales decretos dictados en adaptación de directivas comunitarias en materia de organización común de mercados de los sectores cárnicos. La Directiva 64/443/CEE señala en su exposición de motivos que su objetivo es «uniformar los requisitos sanitarios de la carne en mataderos y en salas de despiece, así como las normas que regulan el almacenamiento y el transporte de la carne» de cara a evitar que «las prescripciones sanitarias existentes en los estados miembros en materia de carnes constituyan, debido a su disparidad, un freno a los intercambios comunitarios».

Pues bien, siendo éste el contenido material de la Directiva, los títulos competenciales internos podrían ser sanidad o comercio, materias en principio de las comunidades autónomas (salvo la legislación básica en materia de sanidad, normativa básica que ya se contenía en la misma Directiva). El Tribunal Constitucional va a razonar, sin embargo, de modo tal que reconoce la competencia estatal y, para ello, acude al elemento exterior de la competencia en cuestión. Estamos, dirá, ante un supuesto de sanidad exterior. Así afirma el Tribunal Constitucional que la normativa impugnada recoge «una regulación específica para los intercambios comerciales exteriores en el marco de la CEE, regulación aún hoy separada de la que ordena el comercio interior y en la que se contienen unas prevenciones que entran, con naturalidad, en el concepto de la sanidad exterior».

11. Sobre la evolución reciente en la utilización de este concepto material, *vid.* Mangas Martín, *op. cit.*, pág. 62-66.

La crítica a esta doctrina ya ha sido realizada, y coincido con ella.<sup>12</sup> Así, a mi juicio certeramente, Baño León ha señalado que «contra lo que sostiene la Sentencia del Tribunal Constitucional las medidas de ejecución del Derecho comunitario no tienen como ratio la sanidad o el comercio exteriores. Por el contrario, la ratio es la sanidad y el comercio interiores, es decir, las que se desarrollan entre los países miembros de la Comunidad. Entre los países miembros de la Comunidad a efectos comunitarios no existen las relaciones exteriores, cuando la Comunidad ejerce una de sus competencias. La regulación del comercio entre los estados miembros es siempre una materia interior comunitaria... Ciertamente que la regulación producto de las directivas está separada de lo que regula nuestro comercio interior; pero también es cierto que esa regulación está separada de la que rige para el comercio de España con países no comunitarios».<sup>13</sup>

En efecto, no toda normativa comunitaria, en la medida que impone unas reglas comunes en los doce países, supone que lo que antes era regulación interna pese a ser regulación «exterior» por el simple hecho de aplicar dicha normativa europea. El derecho comunitario se ocupa básicamente de imponer unas reglas de actuación comunes que eviten que la desigualdad de normas internas se convierta en obstáculo al libre comercio (medidas de efecto equivalente). Pero no por ello se está regulando el comercio exterior, ni la sanidad exterior. Que los productos circulen libremente por todo el mercado comunitario supone un tráfico intracomunitario, pero en ningún caso la norma interna que ejecuta la Directiva regula el comercio exterior o la sanidad exterior. Lo comunitario no es lo exterior, y el haber confundido ambas ideas es la gran equivocación de la Sentencia.

El tema es en sí mismo grave, y requiere una rápida corrección. Ciertamente pudiera pensarse que en definitiva la referencia al elemento exterior sólo se contiene en dos títulos competenciales, el 149. 1. 10, comercio exterior, y en el 149. 1. 16, sanidad exterior. Por tanto, la doctrina del Tribunal Constitucional quedaría acotada a estas materias. Pero lo cierto es que en la ejecución del Derecho comunitario los conceptos de comercio y sanidad exterior pueden llegar a jugar un papel casi monopolizador. Como ya he señalado, el principal objetivo de la normativa comunitaria es imponer un mercado único, la libre circulación de mercancías, y para ello regula uniformemente la intervención administrativa en diversos sectores materiales. Por tanto, la interven-

---

12. Han comentado críticamente la sentencia, 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*, enero-abril 1989; Casanovas y La Rosa, «Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo», *Revista de Instituciones Europeas*, septiembre-diciembre 1989; López Castillo, «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno», *REDC*, mayo-agosto 1989; Palacio González, «El sistema de distribución de competencias entre el poder central y las comunidades autónomas en materia de ejecución del Derecho comunitario», *RVAP* 27, 1990; Mangas Martín, *op. cit.*, pág. 75. La única voz discordante entre este conjunto de voces críticas es 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 conexión exterior se justificaría, para este autor, al no existir aún un verdadero mercado interior, la consecución del cual sería precisamente la función de las directivas. Por tanto, el comercio que se regula es exterior y no interior, siendo por el momento lo importante crear fórmulas de colaboración para regular el modo de ejecutar internamente la competencia estatal.

13. Baño León, *op. cit.*

ción sobre aguas, alimentos, animales, industrias o la regulación de condiciones de estos productos o actividades con incidencia en la salud pueden concebirse como regulación de la sanidad exterior y de modo aún mucho más general como *comercio exterior*. Al ser éste el contenido normativo fundamental de las directivas comunitarias, su ejecución pasaría a ser normalmente competencia estatal. Las competencias de las comunidades autónomas en materia de sanidad, comercio interior, agricultura, ganadería, etc. no entrarían en juego. Que ello puede llegar a ser así se desprende del conjunto de reglamentos estatales a que nos referimos al inicio de este trabajo.<sup>14</sup>

En definitiva, el Tribunal Constitucional reconoce que la ejecución de las directivas no puede encajarse dentro de la materia «relaciones internacionales», pero al conectar el título competencial autonómico con el elemento «exterior» devuelve al Estado su competencia de ejecución interna. Y esta conexión «exterior» será muy frecuente, al ocuparse de modo principal las directivas de armonizar las reglas de intervención sobre productos que circulan por el Mercado Único Europeo. En la medida que el producto pueda salir hacia otros estados miembros, la materia será comercio o sanidad exterior, a pesar de que desde la perspectiva de las instancias comunitarias se trate de una regulación interna, intracomunitaria, sin que la finalidad de la norma haya sido en ningún momento intervenir en la actividad comercial o sanitaria exterior.

#### 1. b. La ordenación general de la economía

Otro título competencial que puede verse modulado por la incidencia del derecho comunitario es el de «ordenación general de la economía». No voy a insistir ahora en la problemática específica de este título que, no reconocido en el listado constitucional, aunque sí en los estatutos, es utilizado de forma creciente por el Tribunal Constitucional para legitimar la regulación y dirección de la política económica general y sectorial por parte del Estado.<sup>15</sup>

---

14. Como ha señalado Mangas Martín, *op. cit.*, pág. 76, «ni la doctrina científica (jurídica y económica) ni las normas comunitarias ni las propias normas del Gobierno y de la Administración central califican el comercio comunitario como comercio exterior. Los términos exportación e importación no pueden utilizarse y no se utilizan para los intercambios de mercancías entre los estados miembros. Estos términos carecen de sentido técnico y político en el interior de la Comunidad. El nuevo término y concepto es intercambios intracomunitarios (como aparece abundantemente en la legislación y reglamentación española) y su espacio es el mercado interior, el territorio comunitario o de los estados miembros». Sobre esta misma cuestión, *vid.* Tornos Mas, Comercio exterior, en el vol. col., dirigido por el profesor Martín Retortillo, S., *Derecho Administrativo Económico*, II, Madrid 1991. De hecho, la idea de reservar el título comercio exterior a las relaciones con terceros países aparece ya en algunos reales decretos de trasposición interna de Directivas. Así, en el Real Decreto 1109/1991 de 12 de julio, se establece que su artículo 8 se ampara en el art. 149.1.10 de la CE. El mencionado art. 8 se refiere al comercio extracomunitario. En sentido parecido al Real Decreto 1164/1991 de 22 de julio en relación a sus artículos 9 y 10.

15. De forma muy resumida puede señalarse que el Tribunal Constitucional ha acudido al art. 149.1.13 de la CE para dar cobertura a la definición y dirección de políticas económicas globales y sectoriales por parte del Estado. Paralelamente se configura otro título competencial, ordenación general de la economía, a partir de los propios límites negativos de los estatutos de autonomía (STC 29/1986). Al respecto *vid.* García Torres, la ordenación de general de la economía, título sustantivo de competencia estatal, REDC, 17, 1986; Tornos Mas, «Règim especial de les competències econòmiques», en *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. II, Barcelona 1988, pág. 455 y Gómez Ferrer, «Bases y Ordenación General de la economía», en el vol. col., *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid 1990, así como las aportaciones a la citada conferencia contenidas en el mismo volumen.



Sí me importa señalar, por el contrario, que la amplitud de contenido que se ha dado a este título competencial puede incrementarse cuando se trate de la ejecución interna de directivas comunitarias. Si la norma comunitaria pretende imponer una determinada política sectorial de contenido económico (fundamentalmente en sectores como agricultura, ganadería, pesca), el Estado podrá aducir a nivel interno que a él corresponde «la ordenación general de la economía», en el sentido que el Tribunal Constitucional dio a este concepto, por ejemplo, en la Sentencia 186/1988, FJ 2: «... la competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la economía responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de *política económica global o sectorial* fijados por la propia Constitución, así como la *adopción de las medidas* precisas para garantizar la realización de los mismos».

De nuevo en este caso los títulos competenciales de las comunidades autónomas (agricultura, ganadería, pesca) cederán ante un título estatal, ordenación general de la economía. Título que podrá reforzarse argumentando que la Directiva impone un desarrollo igualitario, y que este desarrollo de una política sectorial, a través de normas y actos ejecutivos, debe corresponder a la instancia estatal. También la garantía del cumplimiento de la finalidad de la Directiva podrá traerse a colación para justificar la intervención estatal (arts. 93 y 149.1.3 CE).

Como ejemplo de esta línea de actuación puede mencionarse el ya citado Real Decreto 1108/1991 de 12 de julio, sobre normas zootécnicas aplicables a los reproductores porcinos híbridos. Pues bien, y sin perjuicio de lo que señalaremos más adelante, no parece que deba admitirse, como hace la norma estatal, que se dé cobertura a la misma acudiendo al 149.1.13 de la Constitución, bases y coordinación de la planificación económica general. Estamos ante una actuación sectorial en materia de ganadería. La Directiva impone ya los principios comunes, lo que pueda concebirse como ordenación general del sector. La competencia autonómica, por lo demás exclusiva, debe conectarse con la norma comunitaria y no quedar diluida por la intervención interna estatal.<sup>16</sup>

Parece, pues, también conveniente, llamar la atención sobre el uso abusivo que la normativa estatal hace de un título material como el 149.1.13, reinterpretado en sentido extensivo por el Tribunal Constitucional bajo la nueva formalización de «ordenación general de la economía». Al tratarse de ejecutar políticas comunitarias en sectores de contenido económico, definidas por lo demás de modo extremadamente detallado en las directivas comunitarias, se corre el riesgo de aplicar el título competencial estatal haciendo primar la idea de que se trata de una *política económica sectorial* sobre la existencia de un ámbito sectorial de actuación concreta (ganadería, pesca, agricultura). Por el contrario, queremos insistir en que nada impide reconocer, a nivel interno, que el cumplimiento de las directivas, fundamentalmente a través de actos de ejecución, corresponde a las comunidades autónomas. El título horizontal, ordenación general de la economía no debe prevalecer, en todo caso, sobre el vertical.

---

16. También puede citarse como ejemplo de lo señalado en el texto el Real Decreto 496/1990 en materia de autorizaciones para la plantación de viñas durante las campañas 1989-90 y 1990-91. Pese a exigir una mera regulación de actos ejecutivos en materia agrícola se desarrolla por norma estatal en base a «razones de ordenación general de la economía y en ejercicio de la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.13 de la CE».

### 1.c. Competencia básica y ejecución de directivas

En los supuestos en los que el Estado posee a nivel interno la competencia funcional de dictar las «bases», «normas básicas» o «legislación básica», sobre alguna determinada materia, la ejecución de directivas puede plantear nuevos problemas, tanto si atendemos al carácter material como al formal de las bases.

Desde la perspectiva material, la doctrina ha tendido a señalar de modo general que lo básico debe entenderse contenido en la Directiva (en particular por el carácter detallado de la norma comunitaria), de modo que su desarrollo correspondería a las comunidades autónomas.<sup>17</sup> Así, Pérez Tremps señala cómo «la absorción de competencias de los estados miembros que realiza la Comunidad Europea se corresponderá fundamentalmente al núcleo básico de una materia, por lo que su incidencia afectará más a la competencia de la legislación básica estatal que a la de desarrollo que corresponde a las comunidades autónomas», por lo que, añade, «como regla general el uso de la Directiva debe tender a suplir la competencia estatal, ya que de otra forma se estaría vaciando de contenido la competencia autonómica de desarrollo».<sup>18</sup>

La realidad no ha sido ésta. El Estado ejecuta directivas comunitarias detalladas amparándose en su competencia básica, llevando lo básico a nivel reglamentario y ejecutivo.

En todo caso se replantea aquí un debate, a mi juicio aún no cerrado, sobre el alcance material de «lo básico», el contenido estructural de esta competencia funcional estatal. Si por básico entendemos el límite negativo, la norma principal en garantía de lo que es irrenunciable para el Estado, la Directiva agotará normalmente el alcance de tal competencia. Si por básico entendemos un instrumento positivo que debe permitir al Estado llevar a cabo políticas concretas, la Directiva puede dejar un margen a la presencia interna estatal. Tal vez, y no puedo extenderme ahora en este razonamiento, lo básico sea lo uno o lo otro según las materias concretas. Pero el situar por encima de la norma básica estatal una Directiva no debe alterar la relación competencial interna bases-desarrollo, al conectar como algo obligado la legislación básica o bases con la Directiva, reduciendo aún más el alcance de la competencia autonómica de desarrollo y ejecución.

El problema, pues, de nuevo, se traslada a lo que se establezca en la normativa interna y a la interpretación que deba darse a la misma. En este sentido pueden diferenciarse situaciones diversas. En ocasiones el alcance de lo básico ya ha sido concretado por la legislación y el Tribunal Constitucional. En estos casos la ejecución interna estatal ofrecerá muchos menos problemas. Así ocurre, por ejemplo, con el art. 40 de la Ley General de Sanidad, repetidamente alegado por la Administración estatal, en reales decretos dictados en materia de reglamentaciones técnicas sanitarias o condiciones de alimentos.<sup>19</sup>

17. Un resumen de las posiciones doctrinales al respecto puede encontrarse en Pérez Calvo, «La capacidad del Estado para dictar normas básicas en desarrollo de la normativa comunitaria», en vol. col., dirigido por el mismo autor, *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid 1990, pág. 203-208.

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

19. En alguno de los últimos reales decretos se matiza el alcance del art. 149.1.16 CE y del art. 40 de la Ley general de sanidad, negando el carácter de norma básica a determinados preceptos de la norma que se aprueba. Así, por ejemplo, en el Real Decreto 1109/1991 de 12 de julio y en el Real Decreto 1164/1991 de 22 de julio. En este último, se niega el carácter de norma básica a lo dispuesto en el art. 3.2 de la reglamentación técnico-sanitaria, por referirse a los locales destinados a elaborar aguas envasadas. Regulación ésta que no encontraría cobertura en lo dispuesto en el art. 40 de la Ley general de sanidad.

Mayor dificultad entrañará discernir en otros supuestos si la norma estatal dictada en ejecución de una Directiva y como norma básica, respeta o no el alcance de esta competencia funcional. Así, por ejemplo, el Real Decreto 646/1991 de 22 de abril, en materia de limitaciones a emisiones a la atmósfera, aprobado en virtud del título competencial contenido en el art. 149.1.23 de la CE, legislación básica en materia de medio ambiente. ¿Respeto el contenido estructural propio de una norma básica? ¿Qué queda, tras esta norma básica, a la competencia autonómica?<sup>20</sup>

En todo caso, pues, y sin perjuicio de las necesarias concreciones en razón de cada supuesto particular, el alcance material de lo básico permite seguir defendiendo que en los supuestos en los que la competencia estatal se limita a «lo básico», la ejecución interna de la Directiva corresponderá en principio a la comunidad autónoma que haya asumido el desarrollo normativo y ejecución de la correspondiente materia.

La tesis que no nos parece admisible es que la Directiva impone una política de ejecución unitaria y que dicha unidad, a nivel interno, debe ser garantizada a través de la emanación de una norma «básica» de trasposición. Toda comunidad autónoma (que es Estado) está obligada a trasponer y ejecutar la Directiva en sus propios términos si asumió el desarrollo legislativo y la ejecución de una determinada materia. Su inactividad o mala ejecución tiene sus medios de corrección en el propio derecho interno y comunitario, pero el temor de lo uno o lo otro no permite alterar el reparto interno de competencias ampliando el concepto de lo básico.

La ejecución interna de directivas comunitarias sí incide, por el contrario, de modo claro, en el aspecto formal de la normativa básica. El Tribunal Constitucional ha insistido en que, en principio, lo básico debe contenerse en una ley formal. Pues bien, lo básico se contendrá en una directiva comunitaria que suplanta la intervención estatal o, en su caso, lo reduce a una intervención reglamentaria. En todo caso, desaparece la ley interna.

Lo que no debe perderse es el cumplimiento de la exigencia de un reconocimiento expreso del carácter básico de la norma de trasposición (STC 69/1988), lo que se exige a nivel interno en garantía del principio de seguridad jurídica. Así se hace, por ejemplo, en los reales decretos 820/1990, 880/1990 ó 1132/1990, o en los reales decretos 1109/1992 y 1164/1991, en los que se especifica qué preceptos son o no son básicos. Por el contrario en otros reales decretos, pese a citarse en la exposición de motivos los títulos competenciales en los que se ampara la norma aprobada, títulos que son de competencias básicas, no se hace afirmación expresa de su carácter total o parcial de norma básica (así, 668/1990; 822/1990; 823/1990 y 1196/1990).

## 2. Directiva comunitaria y «desarrollo técnico» estatal

El examen de los reales decretos dictados en ejecución de normativa comunitaria plantea un último problema, a mi juicio, de difícil resolución. Tomemos un ejemplo para identificar el conflicto de orden competencial interno a que quiero referirme.

El Real Decreto 1108/1991 de 12 de julio, sobre normas zootécnicas aplicables a los reproductores porcinos híbridos, se dictó en aplicación de la Directiva

---

20. Bien es verdad que en este caso la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de julio ha dado un alcance muy amplio a la competencia básica contenida en dicho precepto constitucional. Vid. en particular el FJ n.º 1-D de dicha Sentencia.

88/661/CEE de 19 de diciembre. En materia de ganadería la competencia de las comunidades autónomas es exclusiva. El título alegado por el Estado, 149.1.13, como ya vimos, es de muy discutible utilización en este caso. Podría, pues, negarse la competencia estatal en la materia.

Si acudimos al contenido del precepto, nuestra primera conclusión, sin embargo, se debilita. El art. 3 del Real Decreto, por ejemplo, establece: «El reconocimiento oficial de toda organización de cría, asociación de ganaderos o empresa privada que lleve o cree un registro de productores porcinos híbridos se efectuará, previa solicitud correspondiente, por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, siempre que aquellas entidades sean de ámbito superior al de una comunidad autónoma y por cada una de las comunidades autónomas, cuando se circunscriban al ámbito territorial de la comunidad autónoma correspondiente». Por su parte el art. 4 dispone: «Para el ejercicio de sus competencias de coordinación y para el cumplimiento de la obligación de informar a la Comisión de las Comunidades Europeas, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con la información propia y la proporcionada por las comunidades autónomas, dispondrá de un Registro General de Asociaciones de Ganaderos, Organizaciones de cría y de Empresas privadas que hubiesen obtenido el reconocimiento oficial de acuerdo con lo regulado en este Real Decreto». Asimismo las comunidades autónomas informarán al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en su caso, de las resoluciones que denieguen, anulen o prohíban dicho reconocimiento oficial».

En efecto, ¿no es materialmente necesaria una norma que contenga preceptos como los citados?, ¿no parece imprescindible que se ordenen, a nivel estatal, problemas a los que se refieren los artículos reproducidos para una más eficaz ejecución interna de la Directiva?

Si ello es así, surge entonces la pregunta ¿qué título competencial puede alegar el Estado para aprobar una norma como la reproducida?<sup>21</sup>

A mi entender no cabe acudir aquí al principio de responsabilidad internacional (93 CE) ni al control de la ejecución (aún no hay ejecución a controlar). Tampoco existe referencia en las Directivas a la autoridad estatal, y si ello fuera así tampoco es determinante para que fuera la Administración del Estado (STC 252/1988). Aplicar el principio de coordinación del artículo 149.1.13 no parece justificado, pues la norma no tiene como finalidad coordinar la planificación general de la economía, sino hacer posible la ejecución interna de la Directiva comunitaria.

En resumen, pues, nos encontramos con la necesaria aceptación de que en ocasiones la aplicación de una Directiva exige regular de forma unitaria, a nivel interno, problemas técnicos, tales como a quién compete o no otorgar una autorización, quién redacta un plan y cómo se elabora (plan que puede ser exigido por la norma comunitaria), cómo se hace llegar determinada información a los órganos comunitarios, etc.

Como se comprueba nos estamos refiriendo a simples problemas de ejecución «técnica» de una directiva en el interior de un Estado compuesto, problemas que requieren una respuesta unitaria que por lo demás es neutra en cuanto al alcance de las competencias de los entes implicados. Pero debe decirse cómo se canaliza la informa-

---

21. A este mismo problema, si bien en relación a la ejecución interna de reglamentos comunitarios, me he referido en mi trabajo «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, pág. 179 y ss.

ción, cómo se elabora el plan o programa común, cómo funciona el registro unitario que exige la norma comunitaria, etc.

Por esta razón hemos utilizado la expresión de «desarrollo técnico» con la que quiere insistirse en el carácter limitado que damos a la intervención estatal en base a la misma. El título competencial que legitimará esta actuación tal vez pueda encontrarse en la combinación de los arts. 93 y 149.1.3 de la CE. Si el Estado es responsable internacional (93 CE) y es titular de las relaciones internacionales (149.1.3 CE), a nivel interno le corresponderá desarrollar los mecanismos técnicos necesarios para poner en conexión la actuación de los entes subestatales con los comunitarios. Insisto, estos títulos no le permiten centralizar competencias de las comunidades autónomas. Pero sí regular el cómo se reduce a unidad aquello que debe reducirse a tal unidad por el principio comunitario de que la CEE tiene un solo interlocutor. Y en este «cómo» la participación de las Comunidades Autónomas debe ser pieza destacada.

#### IV. Conclusiones

Lo expuesto en las páginas anteriores permite concluir que, al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en su Sentencia 252/1988, en el proceso de ejecución interno de directivas comunitarias se está produciendo una importante recuperación competencial por parte del Estado.

Son reglas generales ya asumidas el que la competencia autonómica para la ejecución interna de directivas no se vincula a la asunción o no de la competencia para ejecución de tratados internacionales, así como el que la competencia estatal en materia de relaciones internacionales no es título competencial válido para la ejecución interna de directivas.

La recuperación competencial por parte del Estado se lleva a cabo manipulando los criterios internos de distribución competencial. Un ejemplo de este proceder es imponer la conexión «exterior» de la materia en cuestión cuando se trata de aplicar derecho comunitario. Al entender que las reglas europeas para conseguir un mercado único, y que por tanto inciden en la libre circulación de productos, son reglas de comercio exterior (o sanidad exterior), el Estado asume competencias que antes no poseía, pues a nivel estatal la misma norma se concebía como relativa al comercio o sanidad interior. Lo intracomunitario se convierte en exterior y la competencia pasa a ser estatal. También la interpretación extensiva de otros títulos estatales, como el de ordenación general de la economía, reducen la esfera competencial de las comunidades autónomas. Por tanto, y si bien cabe reconocer ocasionalmente una intervención «técnica» estatal para la trasposición de directivas, debe llamarse la atención sobre la tendencia no justificada a reinterpretar los títulos competenciales internos de distribución competencial a favor del Estado cuando se trata de ejecutar normativa comunitaria. Por ello, junto a la denuncia de tal proceder, debe insistirse paralelamente en la importancia de articular mecanismos para la intervención de las comunidades autónomas en la fase ascendente o de configuración del Derecho comunitario, así como en la necesidad de potenciar mecanismos de colaboración en la ejecución material de las directivas. Los tres elementos, respeto de las reglas internas de distribución competencial, intervención de las comunidades autónomas en la formación de las decisiones comunitarias e introducción de técnicas de colaboración para la ejecución de la normativa comunitaria, forman parte de un mismo problema.

