

LA ARTICULACIÓN NORMATIVA BASES-DESARROLLO AL INCORPORAR EL DERECHO EUROPEO EN EL ESTADO AUTONÓMICO*

José Antonio Montilla Martos**

SUMARIO

- 1.- La participación autonómica en el desarrollo normativo del Derecho europeo.*
- 2.- Los denominados títulos horizontales o transversales del Estado que le habilitan para determinar las bases.*
- 3.- La intervención del Estado en la incorporación del Derecho europeo frente a la aplicación de las reglas internas de reparto competencial.*
- 4.- El desarrollo normativo directo del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas sin la intermediación de las bases estatales.*
- 5.- Problemas materiales por la intervención del Estado en el desarrollo normativo del Derecho europeo a causa del detallismo de las bases estatales.*

* Este trabajo se enmarca en una línea de investigación más amplia sobre la intervención de las CCAA en la fase descendente de aplicación del Derecho europeo, desarrollada en el marco de los Proyectos de Investigación PB97-08011 "Relaciones entre ordenamientos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: derecho europeo, derecho estatal y derecho autonómico" y BJU 2003-06526 "El proceso de constitucionalización de la Unión Europea". El resultado último de esa investigación será publicado durante el año 2005 por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales con el título *Derecho Europeo y Comunidades Autónomas. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión en el Estado autonómico*.

** Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Extremadura..

1. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN EL DESARROLLO NORMATIVO DEL DERECHO EUROPEO

La participación de las CCAA en el desarrollo normativo del Derecho europeo es una cuestión aparentemente resuelta en el plano teórico, pese a las lagunas textuales de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha garantizado la intervención de las CCAA en este proceso. Sin embargo, ese reconocimiento ha supuesto simplemente encuadrar inicialmente un objeto con una dinámica compleja. Por ello, amén de enunciar los principios rectores aportados por el Tribunal Constitucional, resulta conveniente revisar los límites que dificultan la actuación autonómica en la aplicación del Derecho europeo, especialmente los derivados del propio ordenamiento general del Estado cuando reconoce la existencia de títulos horizontales del Estado que permiten a éste intervenir en el proceso de aplicación interna del Derecho europeo, cualquiera que sea la materia afectada.

Desde el ordenamiento europeo, el principio de autonomía institucional y procedimental reenvía al ordenamiento interno la determinación de a quién corresponde la aplicación interna (autonomía institucional) y cómo, a través de qué mecanismos u operaciones jurídico-materiales se produce ésta (autonomía procedimental) (STJCE *Fleischkontor*). La consecuencia es la imposibilidad de alegar prácticas o situaciones internas para justificar la omisión o insuficiencia en la incorporación del Derecho europeo (STJCE *International Fruit*). Además, otro principio *comunitario*: el principio de subsidiariedad, parece apelar, aun de forma incipiente, a la participación regional. En la Declaración suscrita por Alemania, Austria y Bélgica aneja al Protocolo regulador de la subsidiariedad, incorporado al Tratado de Ámsterdam, se destacaba su aplicación no sólo a los Estados miembros sino también a las entidades en que se desagregan éstos cuando disponen de un poder legislativo propio. Es una concepción que va adquiriendo progresivamente vigor. De hecho el Dictamen del Comité de las Regiones como observador permanente en la Convención para la reforma de Europa sustentaba la participación regional en los asuntos europeos precisamente en la subsidiariedad y, lo que resulta más importante, el art. I.11.3 del Tratado Constitucional para Europa extiende el alcance de este principio también al “nivel regional y local” y el Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado Constitucional, incorpora diversas referencias a la intervención de las regiones¹. En fin, en virtud de estos dos principios (au-

¹ Cfr. sobre esta cuestión mi trabajo, “La participación de las regiones en la fase descendente de aplicación del Derecho europeo”, *REA*, 3-4, 2004.

tonomía y subsidiariedad) corresponde a cada Estado miembro decidir cómo se desarrolla el Derecho europeo precisado de aplicación interna en los Estados miembros (principio de autonomía), pero las interpretaciones más recientes de la subsidiariedad propugnan la intervención de las entidades regionales y locales de los Estados descentralizados en cuanto poderes públicos más cercanos a los ciudadanos.

En España, el Tribunal Constitucional ha reconocido la participación autonómica en el desarrollo normativo del Derecho europeo sustentándose en el *principio de no alteración del reparto competencial* por la integración en la actual Unión Europea. Por ello, el desarrollo normativo del Derecho europeo en el Estado autonómico corresponde al poder público materialmente competente para regular esa materia de acuerdo con las reglas internas de reparto competencial. No es una facultad competencial, esto es, ni el Estado ni las CCAA poseen un título competencial específico para la aplicación interna del Derecho europeo, sino que se trata de una función derivada de, y vinculada a, un título competencial material. Desde la STC 252/1988, pero sobre todo en distintos pronunciamientos de los primeros años noventa (SSTC 76/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993, etc.), el Tribunal Constitucional apuntala una doctrina que puede sistematizarse en los siguientes apartados:

a) Los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA no resultan alterados por el ingreso de España en las Comunidades Europeas, ni por la promulgación de normas comunitarias pues el principio de autonomía institucional y procedimental implica el respeto, desde el Derecho europeo, a este reparto interno de competencias y poderes. Por ello, en el desarrollo normativo del Derecho europeo rige el principio de no alteración del reparto competencial.

b) En consecuencia, la aplicación interna del Derecho europeo corresponde a quien “materialmente”, o “naturalmente” (son los dos adverbios manejados por el Tribunal Constitucional), ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno.

c) Por ello, a las CCAA corresponde la aplicación de normas europeas en cuanto titular de competencias en el grado de intervención (desarrollo normativo o ejecución administrativa) que resulte de los respectivos Estatutos para esas materias competenciales.

El fundamento constitucional de la competencia estatutaria para participar en el desarrollo normativo del Derecho europeo deriva de la garantía constitucional del principio autonómico. Se evita, de esta forma, el vaciamiento de competencias autonómicas y la reforma implícita del reparto constitucional y estatutario de competencias. En conclusión, resulta evidente que

las CCAA pueden intervenir en el proceso cuando posean título competencial en un determinado ámbito material. Sin embargo, algunas características de los ordenamientos que concurren con los autonómicos pueden limitar la capacidad de actuación de ese legislador. Nos interesan especialmente los límites derivados de la articulación entre el ordenamiento general del Estado y los ordenamientos autonómicos. Más allá del análisis teórico de la participación autonómica en la fase descendente de aplicación del Derecho europeo, cualquier observador del proceso de incorporación de las normas europeas en el Estado autonómico comprueba que existe una considerable distancia entre las previsiones jurisprudenciales y su práctica material. Los principios generales establecidos en la jurisprudencia constitucional únicamente enmarcan una cuestión, oscurecida en su concreta aplicación por la influencia de otros rasgos de la interrelación ordinamental de Estado y CCAA que permiten la intervención de los poderes centrales y, en su envés, limitan la participación autonómica. En concreto, los denominados títulos horizontales o transversales del Estado habilitan a éste para determinar las bases en el proceso de incorporación normativa interna del Derecho europeo.

2. LOS DENOMINADOS TÍTULOS HORIZONTALES O TRANSVERSALES DEL ESTADO QUE LE HABILITAN PARA DETERMINAR LAS BASES

En el reparto competencial entre el Estado y las CCAA suele ocurrir que sobre un mismo supuesto concurren diversos títulos. Una de las causas principales de esta situación es la existencia de títulos competenciales del Estado con una fuerza expansiva transversal, que habilitan a los poderes centrales para intervenir en distintos ámbitos materiales de titularidad autonómica. Limitan la capacidad de actuación de las CCAA y eliminan, en su caso, el carácter exclusivo de sus competencias. La explicación constitucional de este proceso, acaso imprevisto en el modelo inicial de distribución de competencias, se sustenta en la combinación necesaria del principio de autonomía y el de unidad en el Estado autonómico. En virtud de esa interrelación, el reparto de materias y facultades entre el Estado y las CCAA resulta matizado por la presencia de títulos competenciales que no afectan a un concreto sector de la realidad sino que pueden abarcar a materias muy diversas. Estos títulos competenciales son denominados horizontales o transversales². Es el caso, de forma señalada, de la facultad competencial del

² Cfr. sobre esta cuestión, L. LOPEZ GUERRA, "El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según la doctrina del Tribunal Constitucional", *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, pp. 245-249; R. BUSTOS GIBERT, "Cuestiones planteadas

Estado para la “ordenación general de la actividad económica” derivada del art. 149.1.13 CE que le permite establecer las bases y la coordinación en las actividades con contenido económico.

La consecuencia más notable del amplio ámbito competencial que habilita al Estado los títulos horizontales, como se apuntaba antes, la eliminación del carácter exclusivo de las competencias autonómicas y, con ello, de su capacidad para establecer una política autonómica diferenciada en la materia³. Su incidencia modula el ejercicio competencial en cuanto el Estado aduce este título genérico para actuar sobre ámbitos materiales en los que inicialmente carece de competencia. Su intervención normativa queda justificada en virtud de este título transversal.

Precisamente, en el desarrollo normativo del Derecho europeo esta *fuera expansiva* del título estatal incide de manera especial, por dos razones confluyentes:

a) La acción normativa europea susceptible de aplicación interna se refiere derechamente a materias de competencia exclusiva de las CCAA como agricultura, ganadería, comercio, industria, etc., a través de actuaciones que generalmente tienen incidencia económica, lo que favorece el uso del título horizontal por antonomasia, el derivado del art. 149.1.13 CE. Así, el Estado se *interpone* en el proceso de incorporación de normas europeas referidas a materias de competencia autonómica para establecer las bases o la coordinación, sin perjuicio de la posterior intervención autonómica.

b) El Derecho originario de la Unión no contiene una delimitación material de carácter objetivo, que pueda trasladarse al ámbito interno para determinar con exactitud si la materia afectada es de competencia estatal o autonómica. La naturaleza teleológica de la delimitación resulta del objetivo que se pretende alcanzar. Este carácter lábil e imprevisible de la incidencia de la norma europea sobre el ordenamiento interno, matizada pero no com-

por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho comunitario”, *RJE*, volumen 20, num. 2, 1993, p. 588.

³ Ciertamente, la dificultad de establecer una política autonómica diferenciada en materias como agricultura o ganadería no deriva únicamente de los títulos horizontales del Estado, sino, especialmente, de la ordenación del sector que ha asumido la Unión Europea a través de la política agrícola común o de principios comunitarios como la libertad de circulación de mercancías, que impide obstaculizar el tránsito de productos de otros países o potenciar los propios a través de subvenciones. Cfr. en este sentido, E. AJA, *El Estado autonómico (federalismo y hechos diferenciales)*, Alianza, Madrid, 1999, p. 248.

pletamente superada en el Tratado Constitucional, abre el cauce a la incidencia de los títulos transversales del Estado.

La consecuencia práctica de esta situación es la ilimitación material del Estado en el desarrollo normativo del Derecho europeo, más allá de su *quantum* competencial material en la Constitución territorial. Ante la ausencia de un título material o sustantivo puede aducir sus títulos de carácter horizontal. Con ello se limita la participación autonómica pues su intervención cuenta habitualmente con la intermediación previa del Estado, cualquiera que sea la materia competencial y el título que posea sobre ella⁴.

Este es el aspecto que pretendemos analizar someramente en estas páginas: el uso por el Estado de los títulos horizontales, específicamente del 149.1.13 CE, para concretar las bases en el proceso de incorporación normativa del Derecho de la Unión. Pese a la vigencia del *principio de no alteración del reparto competencial*, se está eludiendo en la práctica el desarrollo normativo directo por parte de las CCAA e incluso el carácter detallado de las bases estatales provoca, en ocasiones, la imposibilidad material de esa intervención normativa autonómica. El Estado aduce la presencia de un título horizontal, generalmente la “ordenación general de la actividad económica” del art. 149.1.13 CE, para justificar la incorporación de normas europeas referidas a materias de competencia exclusiva de las CCAA. Por ello, en primer lugar, antes de ocuparnos del sentido de lo básico en este proceso, debemos anotar el alcance de los títulos horizontales del Estado en su relación con las CCAA pues ese modelo será, justamente, el aplicable a su intervención en el desarrollo normativo del Derecho europeo, sin ninguna adición derivada del carácter “internacional” o “exterior” del asunto.

El Tribunal Constitucional ha amparado la horizontalidad de los títulos estatales, que amplían las competencias estatales y limitan las autonómicas. Concretamente, en la aplicación del Derecho europeo podemos encontrar pronunciamientos palmarios en las SSTC 252/1988 o 79/1992. Sin embargo, progresivamente está condicionando la actuación transversal del Estado, también en el ámbito europeo, a la presencia de determinadas circunstancias. Así, se ha referido a las siguientes: a) el sentido o finalidad de la norma, de manera que si no se pretende la realización de la com-

⁴ Cfr. en este sentido, F. RUIZ RUIZ, “Las competencias de las CCAA en el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comunitario europeo. Análisis de la jurisprudencia constitucional”, REDC, 45, 1995, pp. 294-195.

petencia estatal estaremos en presencia del ejercicio de una competencia autonómica⁵; b) la relevancia real del ejercicio de una determinada facultad competencial y c) la aplicación preferente de la regla especial sobre la general. En fin, pese a lo que pueda parecer al examinar la práctica de la aplicación interna de las normas europeas, el Tribunal Constitucional no ha aceptado la interposición en cualquier caso de una norma estatal para definir los principios básicos, aduciendo un título horizontal cuando se trata de materias de competencia autonómica, pues no siempre será de aplicación un título de estas características, y la dimensión externa de la actividad no aporta al Estado ningún *plus* competencial⁶. Para evitar un uso abusivo de estos títulos deberá analizarse en cada caso concreto la concurrencia de las condiciones que permiten la presencia del título horizontal pues sólo en ese supuesto podrá aceptarse la intervención del Estado en el desarrollo normativo del Derecho europeo. Entiéndase bien. No valoramos la conveniencia o la oportunidad de esa interposición sino la presencia o ausencia de sustento constitucional.

3. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO EUROPEO FRENTE A LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS INTERNAS DE REPARTO COMPETENCIAL

El Abogado del Estado, representante estatal ante el Tribunal Constitucional, suele considerar en sus alegaciones que la dimensión *comunitaria* de una norma *estataliza* la competencia, aunque la materia afectada fuese competencia exclusiva autonómica según el reparto competencial interno. Ha utilizado, para alcanzar esta conclusión, diversos cauces argumentativos.

En primer lugar, se ha alegado que la competencia exclusiva del Estado sobre relaciones internacionales le habilita para la incorporación interna de las normas europeas (Antecedentes de SSTC 79/1992 o 67/1996, entre

⁵ Cfr. R. BUSTOS GIBERT, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1993, p. 260.

⁶ Sin embargo, los poderes centrales del Estado parecen actuar con esa premisa. En el Informe sobre el Acuerdo del Congreso de los Diputados de 10 de marzo de 1998 en relación con la presencia de un representante de las CCAA en la delegación del Gobierno en reuniones del Consejo de Ministros de la UE se enumeran las competencias autonómicas exclusivas, pero a todas se añade la posible incidencia del Estado a través de sus diversos títulos. Cit. en M.A. CABELLOS ESPIERREZ, *Distribución de competencias, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001, pp. 388-389.

muchas otras). Sin embargo, resulta conocido que el Tribunal Constitucional, apartándose de su primera doctrina, ha consagrado una concepción de “relaciones internacionales” que permite a las CCAA “actividades con proyección exterior” y, con ello, el desarrollo normativo y la ejecución administrativa del Derecho europeo en su ámbito competencial (SSTC 79/1992).

Por otro lado, imbricado con lo anterior, se ha sostenido la necesidad de que en cualquier aplicación interna de normas europeas, sea cual sea la materia a la que afecte, pueda elaborarse una normativa básica por el Estado, ante la necesidad de adaptar y modificar en su caso el ordenamiento estatal. Sin embargo, el Tribunal Constitucional también ha refutado con claridad esta posición con una interpretación que podemos denominar *comunitarista* pues consiste en afirmar que las normas europeas vinculan por su propia fuerza normativa y no por la que le atribuye su traslación al Derecho interno como normas básicas (SSTC 81/1993 y 102/1995). El hecho de que las normas europeas sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades o instituciones, centrales o autonómicas, de los Estados miembros, tengan como finalidad homogeneizar, aproximar u armonizar los distintos ordenamientos o, incluso, puedan tener efecto directo, no conlleva que las normas internas que las adapten a nuestro ordenamiento deban ser necesariamente básicas, y, con ello, estatales. En consecuencia, la incorporación sólo podrá hacerse mediante normas básicas estatales cuando lo permitan la Constitución y los Estatutos de Autonomía (SSTC 141/1993/3 y 102/1995/2)⁷.

El fundamento de esta idea radica en el juego combinado del principio europeo de autonomía institucional o procedimental de los Estados miembros en la incorporación interna del Derecho de la Unión y el principio constitucional de no alteración del reparto competencial. En consecuencia, cuando se trata de una competencia compartida deberán aplicarse las reglas internas de articulación normativa bases-desarrollo, también en el desarrollo y ejecución del Derecho europeo, sin admitir una mayor extensión de la legislación básica estatal que la derivada de la Constitución territorial. Esto tiene dos consecuencias que deben ser resaltadas en cuanto constituyen los pilares sobre los que se asienta esta cuestión. En primer lugar, el hecho de transcribir el contenido de otros preceptos incluidos en directivas europeas que tienen como finalidad aproximar o

⁷ Cfr. en la doctrina, sobre estas sentencias, S. ORTIZ VAAMONDE, “El Tribunal Constitucional ante el Derecho comunitario”, *REDC*, 61, 2001, p. 310.

armonizar distintos ordenamientos, esto es, similar a la que cumplen las normas básicas internas, no resuelve la duda acerca de la adecuada actuación del Estado al aprobar normas de carácter básico (STC 141/1993/2). Habrá que atender al reparto competencial interno para comprobar si el Estado tenía título competencial para establecer esas bases y, por tanto, esas normas pueden ser consideradas materialmente básicas⁸. En segundo lugar, una hipotética necesidad *política* de normas uniformes para todo el territorio no habilita al Estado para dictarlas si no se lo permiten la Constitución y el Estatuto de Autonomía (STC 102/1995/15).

4. EL DESARROLLO NORMATIVO DIRECTO DEL DERECHO EUROPEO POR LAS CCAA SIN LA INTERMEDIACIÓN DE LAS BASES ESTATALES

La consecuencia lógica de lo anterior es la posibilidad teórica de que las CCAA desarrollen el Derecho de la Unión sin la intermediación del Estado, cuando éste carece de título competencial invocable para ello, en el caso de que no sean de aplicación los títulos horizontales, en virtud de sus limitaciones intrínsecas. No obstante, junto a esta situación, puede producirse otra, acaso más compleja que puede impeler una hipotética abstención estatal. Nos referimos al solapamiento material de las normas europeas y las normas estatales de carácter básico, por lo que, ante la reiteración se ha planteado la conveniencia de la abstención del Estado y el desarrollo directo por las CCAA de las normas europeas.

Hemos comprobado ya la dificultad de atisbar competencias exclusivas de las CCAA por la incidencia de los títulos horizontales, especialmente la "ordenación general de la actividad económica" (art. 149.1.13 CE). Sin embargo, también hemos destacado que ese título competencial no es absoluto, sino que tiene límites. Por ello, cuando el Estado no puede invocar, sin extralimitarse en sus competencias, algún título y, por tanto, la competencia au-

⁸ En la mencionada STC 141/1993, el Tribunal analiza el carácter básico de las normas estatales sin tener en cuenta su correspondencia con la directiva comunitaria, sino únicamente su adaptación a su jurisprudencia sobre "lo básico". En el mismo sentido se ha pronunciado la STC 13/1998/3: la calificación como básicas de las disposiciones reglamentarias impugnadas en el conflicto positivo de competencias no depende de que reproduzcan prescripciones de la Directiva, o de que se inclinen por determinadas opciones abiertas por la misma, sino de que quepa o no conceptualizarlas como materialmente básicas de acuerdo con la doctrina del TC.

tonómica mantiene su carácter pleno, las CCAA desarrollan el Derecho europeo de forma directa, sin la interposición estatal. No existe en nuestro ordenamiento una previsión constitucional de una necesaria interposición de la norma estatal, sin una específica habilitación competencial, sino únicamente funcional, para ordenar el procedimiento de incorporación interna del Derecho europeo. Los mecanismos que permiten, en su caso, la intervención del Estado precisan un presupuesto habilitante competencial, no pueden ser utilizados sin causa. En conclusión, cuando las CCAA tengan un título competencial material para el desarrollo normativo del Derecho europeo y el Estado carezca de él, no resulta precisa en nuestro ordenamiento la recepción estatal de la norma europea. No valoramos la conveniencia política de esta actuación, únicamente constatamos que desde el utillaje constitucional en vigor, las CCAA pueden desarrollar normativamente el Derecho de la Unión *per saltum*, sin esperar a que el Estado dicte las normas básicas sobre la materia, cuando éste carece de competencia para hacerlo⁹.

Existe, en cualquier caso, una cierta *desconfianza jurisprudencial* al desarrollo directo de las normas europeas por las CCAA. Se mantienen referencias, más o menos expresas, a que la intermediación del Estado puede ser una medida adecuada para garantizar el tratamiento uniforme o incluso se justifica que esa uniformidad sea garantizada desde el Derecho europeo para aceptar la relación directa de éste con las CCAA (STC 128/1999). La garantía de la uniformidad del tratamiento normativo es precisamente la razón de ser de la reserva al Estado para la fijación de las bases desde la primera jurisprudencia constitucional. Así, en la STC 1/1982 indica que se pretende “que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, con lo cual se asegura en aras de intereses generales superiores a los de cada CA un denominador común”. Trasladada esta doctrina al desarrollo normativo del Derecho europeo, la apelada uniformidad justificaría la interposición continua del Estado entre la norma europea y la norma autonómica. Sin embargo, al margen de que, desde una perspectiva funcional, esta uniformidad resulta garantizada a partir del propio Derecho de la Unión, en la perspectiva jurídico-constitucional debe recordarse una vez más que la elaboración de disposiciones legislativas o reglamentarias de intermediación por el Estado sólo es posible cuando pueda susten-

⁹ En contra de esta interpretación, cfr. entre otros J.E. SORIANO, “La participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder exterior y la ejecución autonómica de la legislación comunitaria”, *Autonomías*, 10, 1989.

tarse en un título competencial, no alegado de forma genérica sino en su concreta configuración y límites. Si la Constitución territorial no lo ha previsto es porque se consideró que en esa materia no era precisa la uniformidad que aporta la reserva estatal de las bases. Esa decisión no puede modificarse ahora ante las necesidades coyunturales de la dinámica europea pues se estaría vulnerando el principio de no alteración del reparto competencial en el proceso de aplicación del Derecho europeo. En virtud de ese principio, la intermediación del Estado para establecer las bases en el desarrollo normativo del Derecho de la Unión tiene dos condicionantes: a) la aplicación correcta del título horizontal invocado por el Estado; b) la necesidad de dejar un margen para el desarrollo normativo de esas bases por las CCAA.

Una cuestión distinta a la anterior, y sin duda teóricamente más compleja, es la que se ocasiona cuando la norma europea establece unos objetivos y fines que determinan de forma precisa los principios básicos a los que debe asirse el desarrollo normativo interno. Si la materia es compartida corresponde al Estado establecer las bases en el proceso de aplicación en el ordenamiento interno. Sin embargo, puede ocurrir que la norma europea haya cubierto el ámbito material reservado al Estado para determinar lo básico dado que la función de ambos, órganos europeos y órganos estatales, es, en este caso, similar: determinar las orientaciones generales para el desarrollo posterior. Esto no supone aceptar que siempre se produce un paralelismo de las previsiones europeas y las bases estatales. No siempre es así. El ámbito europeo de lo uniforme no es siempre coincidente con el interno, al que corresponden las bases estatales. Incluso, determinadas actuaciones son ubicadas en materias distintas en ambos ordenamientos en cuanto la lógica del reparto es diversa: objetiva en el interno; teleológica en el europeo¹⁰. La STC 13/1992 destaca, en ese sentido, que la aprobación de la norma comunitaria no agota el tratamiento básico de una materia, el Estado puede ejercer sus competencias normativas con ese carácter básico sobre una materia en la que disponga de esa competencia. Nos indica que no siempre la existencia de norma europea impide la determinación de “lo básico” por el Estado, la separación del ámbito básico-uniforme de la norma europea y de la norma estatal, a la que nos acabamos de referir.

¹⁰ Descartamos, como es obvio, una concepción finalista de lo básico que se advierte en algunas sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 147/1991 o 57/1992) pero que paulatinamente ha ido restringiéndose.

Sin embargo, asentada esta cuestión, puede producirse, siquiera de forma excepcional, esa coincidencia de ámbitos materiales de actuación. El criterio de uniformidad para todos los Estados miembros que conlleva la directiva o el reglamento puede coincidir, en determinadas circunstancias, con el reservado al Estado en el reparto competencial interno. Aun en este caso la norma europea puede exceder o limitar el ámbito de actuación que corresponde al Estado en virtud de las bases: por exceso, cuando la regulación de objetivos y fines sea, en realidad, una regulación de detalle, o, por defecto, cuando no agotan el ámbito que puede considerarse “básico” desde la perspectiva interna, dejando, por tanto, al Estado la posibilidad de establecer una orientaciones más concretas sobre la forma de aplicarse en España el desarrollo normativo. Pero ¿qué ocurre cuando coinciden plenamente ambos ámbitos materiales de actuación?, ¿subsiste o desaparece la competencia estatal para establecer las bases?

La STC 79/1992 parece optar por la preclusión de la competencia estatal. Tras indicar que la capacidad del poder central para dictar las normas básicas en una materia no desaparece automáticamente debido a la existencia de una normativa europea dictada sobre la mismas (la tesis expuesta en la STC 13/1992) indica, a continuación, que debe determinarse en cada supuesto si tales normas europeas agotan o no el contenido de la regulación básica de la materia. Realizada tal labor se podrá establecer si subsiste o no la competencia estatal para dictar la legislación básica. También la STC 128/1999/16 parece apuntar en la misma dirección, al menos en su análisis epidérmico, cuando indica que “las ayudas autonómicas tendrían también como marco a la normativa comunitaria, directamente aplicable, que asegura cierta homogeneidad de las opciones, por lo que es claro que los principios de unidad y diversidad quedan suficientemente atendidos, sin que la normativa básica estatal deba proyectar su dimensión imperativa sobre las disposiciones autonómicas cuya aplicación deba realizarse con fondos de la propia CA”.

A mi juicio, pese a la posición del Tribunal Constitucional y de la mayoría de la doctrina¹¹, esta preclusión de la competencia estatal para dictar las

¹¹ Cfr. F. LORENTE HURTADO, “Incidencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas en las competencias de las Comunidades Autónomas”, en *Organización territorial del Estado*, IEF, Madrid, 1984, p. 1711; A. MANGAS MARTIN, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 270-271; R. BUSTOS GIBERT, “Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referentes a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho comunitario”, RIE, 20, 2, 1993, p. 593; F. RUIZ RUIZ, “Las competencias...”, cit. p. 287.

bases cuando la Constitución territorial le reconoce competencia para ello puede afectar al *principio de no alteración del reparto competencial*, en este caso en perjuicio del Estado. No encuentro justificación jurídico-constitucional (soslayo, obviamente, las puramente funcionales, que son evidentes, o las de conveniencia política) para esa reducción de las facultades competenciales del Estado si no es la alteración del reparto competencial basada en el art. 93 CE, interpretado como título atributivo de competencias, ahora en detrimento del Estado. Considero, por ello, que debe mantenerse la facultad de interposición de la norma estatal, esto es, el legislador estatal no puede perder la capacidad normativa para dictar las bases que le asigna la Constitución territorial, aunque en la práctica, por el contenido de la norma europea, se haya reducido notablemente su espacio normativo de actuación y apenas pueda añadir nada a la mera recepción en el ordenamiento interno de las normas europeas, sino alguna referencia procedimental u organizativa¹². En este caso, la ejecución de la norma europea por el Estado, sin perjuicio de su posterior desarrollo autonómico, consistiría en integrar su contenido en el ordenamiento interno, quedando mermada la capacidad de introducir opciones propias. Acaso exponiendo la situación más extrema, seguramente improbable en cuanto lo habitual es la reducción parcial del ámbito de actuación, se comprenda mejor el sentido de lo indicado. Aún en el caso de que la ocupación por la norma europea del espacio normativo material de la legislación básica estatal fuera *absoluta* quedaría incólume la capacidad normativa del Estado. Por ello, estaría obligado a dictar normas básicas puramente recepticias, pese a la recepción automática de las normas europeas en nuestro ordenamiento. Ocurre que, en este caso, el mentado carácter recepticio no es expresamente querido por el legislador estatal sino la consecuencia de una situación en la que poseen el título competencial pero falta el ámbito material sobre el que desarrollar su actividad¹³.

¹² Aunque el ejemplo es obvio conviene recordarlo. Piénsese en los reglamentos europeos que regulan las ayudas agrícolas. Regulan las condiciones de otorgamiento de las ayudas, su cuantía, los posibles beneficiarios, el plazo de presentación de las solicitudes y otros aspectos de carácter procedimental u organizativo, esto es, aquello que puede considerarse básico. La gestión de estas ayudas, ámbito material que resta tras la actuación normativa europea, sólo puede ser ejercido, según el reparto interno de competencias, por las CCAA. Distintos son los supuestos, a los que nos referimos en otros apartados de este trabajo, de la posible centralización de esta gestión en virtud de los títulos competenciales horizontales del Estado o de la aplicación supletoria de las normas estatales (STC 79/1992).

¹³ Por ello, no resulta aplicable en este supuesto la jurisprudencia comunitaria que rechaza las normas internas puramente recepticias en cuanto, como ha explicado R. ALONSO, en

Incluso en este caso no puede olvidarse la trascendencia política de algunos elementos procedimentales que puede incorporar esta norma básica estatal. Por un lado, las tablas de vigencia, consignando expresamente las disposiciones estatales que quedan total o parcialmente derogadas y las que permanecen subsistentes pues el TJCE ha declarado en una doctrina reiterada que los Estados miembros, al cumplir las obligaciones que les impone el Derecho europeo, deben modificar formalmente las normas internas que resulten afectadas por aquellas, atendiendo a los principios de claridad y seguridad jurídica de los administrados. Además, por otro lado, la norma interna debe incorporar la fecha de entrada en vigor de la norma europea en España. Por esa vía, el Estado controla el momento preciso de inicio de la vigencia de la norma europea en el ordenamiento interno, dentro del plazo de incorporación establecido por aquella. Creo que no es necesario abundar en la importancia de este control estatal del *tempo* en el proceso de incorporación del Derecho europeo.

La cuestión nodal es, a nuestro entender, valorar si el Estado tenía título competencial para interponerse entre la norma europea y las autonómicas o pretende un uso abusivo de su título horizontal. En ese sentido deben ser interpretadas a mi juicio, las SSTC 13/1992 y 128/1999. En la primera se indica que las normas del Estado que complementan o desarrollan normas comunitarias sólo pueden tener aplicación directa, sin invadir las competencias de las CCAA, “cuando hayan de ser consideradas normas básicas del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las CCAA”. Como complemento de esta afirmación, la STC 128/1999 parece indicar, aun de forma ambigua, no la asunción de la competencia estatal por la normativa europea, sino que, en este caso, el Estado carecía de título habilitante, se entiende competencial, para interponerse entre la norma europea y las instituciones autonómicas y, en consecuencia, acepta el Tribunal la relación directa entre éstas¹⁴. Sostenemos, en fin, que si el Estado cuenta

esa jurisprudencia no se condena la práctica reproductiva sino determinados efectos de ella que podrían perjudicar la correcta aplicación del Derecho comunitario. Cfr. R. ALONSO GARCIA, *Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 42-43.

¹⁴ En un sentido distinto, indican HINOJOSA y SEGURA que de lo indicado en el texto se deduce que “la función de determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sobre la que el Abogado del Estado pretendía fundamentar la competencia estatal, había sido asumida en este caso por la regulación comunitaria” (L.M. HINOJOSA, A. SEGURA, “La aplicación judicial del Derecho comunitario en España durante 1999”, RDCE, 8, 2000, p. 573).

con un título competencial invocable, éste se mantiene sin ser subsumido por la normativa europea. Estas normas no pueden afectar a la capacidad del Estado para dictar las bases de una materia en virtud del principio de no alteración del reparto competencial en el desarrollo normativo y ejecución administrativa del Derecho europeo y el principio comunitario de autonomía institucional y procedimental¹⁵.

En cualquier caso conviene recordar nuevamente que, desde el mismo principio que vertebra el proceso de aplicación interna del Derecho europeo, esta limitación de la capacidad de decisión estatal no ampara una extensión de sus facultades de actuación interna a los ámbitos propios de las CCAA, lo que provocaría el vaciamiento de las competencias autonómicas y la alteración del reparto competencial consagrado en la Constitución territorial.

5. PROBLEMAS MATERIALES POR LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NORMATIVO DEL DERECHO EUROPEO A CAUSA DEL DETALLISMO DE LAS BASES ESTATALES

Pese a las limitaciones materiales apuntadas, resulta manifiesta la amplia habilitación del Estado para intervenir en el proceso de incorporación al ordenamiento interno de las normas europeas, específicamente para la determinación de lo básico, que le aportan sus títulos sectoriales y horizontales.

Ciertamente, remitir la incorporación de la norma europea a la articulación bases-desarrollo en el ordenamiento interno supone adentrarse en una de las técnicas más conflictivos en el devenir del Estado autonómico, sin que haya ayudado en exceso a su clarificación la jurisprudencia casuística y vacilante del Tribunal Constitucional¹⁶. Lo único indiscutido es que la asun-

¹⁵ Cfr. en esta misma línea A. PEREZ CALVO, *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 239; R. BUSTOS GIBERT, "Competencias legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y ejecución interna del Derecho derivado europeo", *REDC* 37, 1993, p. 225, aunque entiende este autor que "se deberá, en cada supuesto, determinar si el margen de desarrollo normativo dejado por tales normas a los órganos internos agota o no el contenido de la noción de bases o legislación básica en una materia" (*ibidem*).

¹⁶ De ahí que incluso algunas voces propugnan su eliminación, considerándolo un instrumento de carácter transitorio, útil en el proceso de construcción del Estado autonómico cuando las CCAA contaban con techos competenciales diversos pero que actualmente dificulta la racionalización del sistema autonómico. Cfr. en este sentido, F. CAAMAÑO, "El abandono de

ción de la competencia para establecer las bases limita funcionalmente al Estado. A partir de esa premisa, no resulta fácil determinar ni siquiera la metodología para delimitar el ámbito de actuación respectivo del Estado y las CCAA.

Por ello, constatada la presencia de un título competencial que permite al Estado determinar las bases, en su concreto ejercicio podemos advertir distintos problemas, tanto referidos a la estructura de lo básico como a su contenido en cada una de las materias competenciales. La estructura de lo básico tiene una especial incidencia en el proceso de incorporación del Derecho europeo al ordenamiento interno, no tanto respecto al elemento formal de esa estructura, al quién y a través de qué instrumento normativo se determina lo básico¹⁷, sino al contenido material de esa estructura, en concreto a la posibilidad de que a través de bases detalladas se invada el ámbito competencial autonómico, bien para evitar el solapamiento con las normas europeas, al que nos referíamos antes, bien en correspondencia al detallismo de la norma europea, que, como es sabido, resulta una tendencia cada vez más acentuada. La consecuencia es idéntica, en uno y otro caso: reducción del ámbito de actuación de las CCAA.

El detallismo de las bases estatales que desarrollan normativamente el Derecho europeo en el ordenamiento interno es un fenómeno observable con la mera lectura del Boletín Oficial del Estado. La consecuencia es que, a menudo, el desarrollo normativo autonómico es materialmente inexistente¹⁸. La referencia a que las CCAA han sido consultadas en la elaboración de la norma estatal, cláusula de estilo presente en los numerosos reglamentos estatales que incorporan normas europeas en las materias de agricultura o ganadería, invocando el art. 149.1.13 CE, no resulta suficiente para cubrir la necesaria intervención de las CCAA en virtud de su competencia de legislación y ejecución. El legislador estatal equipara a las CCAA con las organizaciones y entidades representativas de los intereses de los sectores afectados o la Federación de Municipios, lo que tratándose de una materia de competencia autonómica en la Constitución territorial no resulta aceptable.

lo básico: Estado autonómico y mitos fundacionales”, en *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, 12-13, 2000-2001, pp. 87-112.

¹⁷ Cfr. sobre esta cuestión mi trabajo, “Los elementos formales en el proceso de producción normativa de lo básico”, *REDC*, 68, 2003.

¹⁸ Cfr. también sobre este proceso de “vaciamiento competencial”, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La ley autonómica en el sistema de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 278.

La justificación del tratamiento detallado a través de las bases, vinculado formalmente a la posibilidad de calificar como básicas incluso competencias ejecutivas, se ha justificado en la necesidad de rápida incorporación de la norma europea; en el carácter supraautonómico de la actividad o en la necesidad de homogeneidad y uniformidad. Sin embargo, cada uno de estos argumentos puede ser rebatido. La incorporación rápida no es un criterio funcional que justifique una actuación contraria al sistema de reparto competencial. El carácter supraautonómico de la actividad, tributario de una concepción finalista de las materias competenciales, se vincula al principio de territorialidad, que no puede transformarse en un cauce para la atribución al Estado de facultades competenciales, que no le reconoce la Constitución territorial¹⁹. Finalmente, la homogeneidad y uniformidad del tratamiento normativo, razón de ser primigenia de la técnica de articulación normativa bases-desarrollo, como hemos expuesto ya, no puede justificar la actuación del Estado sin título competencial y alegarse de forma autónoma sino vinculada a los títulos competenciales específicos. Frente a la pretensión de que la aplicación normativa interna del Derecho europeo exige una regulación uniforme por parte del Estado, en cuanto deben ser cumplidas por igual en todo el territorio del Estado, hemos mencionado ya el claro pronunciamiento de la STC 141/1993, reiterado después en numerosas ocasiones, según el cual, “tal regulación sólo corresponde hacerla al Estado mediante normas de carácter básico en la medida en que así lo permitan la Constitución y los Estatutos de Autonomía”²⁰, esto es, si la competencia es compartida, un tratamiento

¹⁹ La interpretación extensiva de este principio puede vaciar de contenido las competencias autonómicas pues la mayoría de éstas producen efectos fuera de su territorio. En sentencias como la 67/1992, 74/1992 o 180/1992 puede advertirse esta interpretación extensiva. En el voto particular a esta última sentencia se apunta una adecuada concepción del principio a partir de tres ideas: a) la limitación territorial de las competencias de las CCAA no implica que sus actos no puedan producir efectos en otros lugares del territorio del Estado; b) el criterio de la localización de la sede social de la empresa es el habitualmente retenido para delimitar la competencia de la CA por razón del territorio; c) la dimensión territorial de las competencias comunitarias no afecta a las relaciones jurídicas que las empresas radicadas en una Comunidad Autónoma establezcan con terceros en otra Comunidad Autónoma, ni la eventual proyección extraterritorial de esas relaciones. Cfr. sobre esta jurisprudencia, M. CARRILLO, “La noción de materia y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, RVP, 36 (II), pp. 114-115.

²⁰ Más matizada ha sido la interpretación del Tribunal Constitucionales al referirse a las facultades de ejecución. Así, la STC 232/2000 considera, en materia de “comercio interior”, que ésta queda justificada por la “no susceptibilidad de fraccionamiento de la actividad ejecutiva controvertida y la necesidad de un grado de homogeneidad en su ejercicio que sólo puede ser ejercido mediante la atribución de la competencia a un sólo titular”.

detallado que impida la actuación del poder normativo autonómico en aras de una hipotética exigencia de uniformidad no puede alterar ese carácter. La jurisprudencia constitucional ha consagrado un principio que no pueden ser soslayado al aplicar el Derecho europeo: no es básica la regulación de detalle de una materia que agote su tratamiento sin dejar margen a una política autonómica propia (SSTC 147/1991 o 102/1995).

En la práctica esta forma de actuar del Estado provoca tres respuestas por parte de las CCAA, todas ellas negativas:

a) Inactividad autonómica ante el detallismo de las bases. De esta forma, al no ejercer su responsabilidad normativa pierde, en la práctica, la facultad competencial que le asigna la Constitución territorial. Debe diferenciarse la inactividad como opción política del legislador autonómico de la inactividad como consecuencia de la inexistencia de ámbito material de actuación ante el detallismo de las bases. Aunque ambas situaciones son rechazables para una adecuada articulación territorial en el Estado autonómico tienen naturaleza y responsabilidad distinta. En el primer caso, no se cuestiona la constitucionalidad aunque desde una perspectiva política se rechace esta inactividad autonómica en cuanto incumple su responsabilidad como legislador. En estos casos, además, cuando la omisión del desarrollo normativo es expresamente querida no es aplicable el principio de supletoriedad pues no existe en puridad una laguna jurídica. No hay ausencia de desarrollo normativo sino desarrollo consistente en la falta de regulación²¹. Distinto es el supuesto que aquí nos preocupa: la imposibilidad de desarrollo autonómico ante el detallismo de las bases que provoca la inactividad autonómica.

b) La técnica de la reproducción en normas autonómicas de las bases estatales ha sido considerada un esfuerzo inútil e innecesario, criticada, con razón, por la doctrina y cuestionada por el Tribunal Constitucional al menos desde el criterio de la buena técnica legislativa. Deben diferenciarse dos situaciones, si atendemos a la STC 62/1991: por un lado, la mera reproducción por el legislador autonómico de la norma estatal cuando posee un título competencial para ello, definida en la citada sentencia como una "peligrosa

²¹ Cfr. esta idea en P. PÉREZ TREMPs, "Legislación autonómica de desarrollo", en *E/ funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pp. 679-680. En la STC 147/1991 se ha referido el Tribunal a esta falta de desarrollo de las bases estatales para seguir la política legislativa estatal al considerar apropiada la normativa estatal (preexistente) y, por tanto, decidir aplicarla mientras no se considere oportuno desplazarla a un grado supletorio por la aprobación de una reglamentación propia.

técnica legislativa”; por otro lado, cuestión distinta es que esa reproducción suponga la invasión de competencias estatales en cuyo caso podrá declararse su inconstitucionalidad²². Nos interesa ahora lógicamente la primera situación. Estamos ante una técnica legislativa inadecuada que no puede considerarse *per se* inconstitucional cuando no se modifica el contenido normativo (STC 61/1993), aunque puede provocar problemas jurídicos si contradice lo establecido en las bases estatales. El parámetro de enjuiciamiento constitucional será en este supuesto de técnica duplicativa el principio de seguridad jurídica²³.

c) Normas autonómicas de desarrollo que contradicen unas detalladas bases estatales. El carácter de ordenación de mínimos de las bases estatales permite a las CCAA, al desarrollar sus competencias normativas, incorporar una regulación distinta de la cuestión (STC 90/2000). La situación es más habitual de lo que sería deseable. Así, cuando el Estado elabora la OM 56/2002, de 16 de enero, sobre la limitación de superficie de cultivo de algodón, a efectos de las ayudas comunitarias en la campaña 2002/2003, está incorporando un Reglamento europeo que remite al ordenamiento interno la adopción de medidas de limitación de cultivo. Invocando el art. 149.1.13 CE, establece con detalle las medidas de limitación de cultivo, aplicables en toda España (rotación del cultivo en una de cada tres campañas, salvo cuando la superficie cultivada sea inferior a 5 Ha.), sin dejar margen a las CCAA, que invocan su título competencial material sobre agricultura, para establecer las medidas más adecuadas sobre esa limitación. Ocurre que cuando las CCAA elaboran unas medidas que difieren de las previstas por el Estado, en este caso Andalucía que reúne el 95% de la producción, se ha producido un notable conflicto de carácter político, que ha podido derivar en un conflicto jurisdiccional.

²² Una materia de competencia exclusiva plena del Estado no puede ser reproducida. No obstante, en determinadas circunstancias podría hacerse en las Exposiciones de Motivos o dejando claro que se trata de una mera remisión que no supone innovación alguna del ordenamiento. Cfr. P. PÉREZ TREMP, “Legislación...”, cit. pp. 686-687.

²³ Como afirma P. PÉREZ TREMP, “se vulnera el principio de seguridad jurídica y las propias bases en la reproducción sólo parcial de éstas, en la medida en que lo excluido o eliminado puede producir confusión sobre el contenido normativo del bloque bases-desarrollo; la norma complementaria no puede omitir una parte de las bases y reproducir otra, pues ello implica una exclusión o eliminación (SSTC 154/1989, 61/1993); al fijarse bases mínimas, las normas de desarrollo pueden completarlas sustituyéndolas; pero si se omite una parte se genera una reducción de las bases; el desarrollo puede reforzarlas, pero no debilitarlas o reducirlas, porque se está dando lugar a una auténtica antinomia no resoluble de manera directa por el destinatario de la norma (STC 62/1993)” (P. PÉREZ TREMP, “Legislación...”, cit. p. 687).

Pero, más allá de los apuntados problemas político-funcionales, existen límites constitucionales a esta forma de actuación del Estado, esencialmente el mencionado *principio de no alteración del reparto competencial* que se concreta en la prohibición de vaciar las competencias autonómicas y el respeto a la naturaleza de estas competencias, que no puede ser mutado en el proceso de aplicación del Derecho europeo. El detallismo de las bases estatales puede vulnerar el citado principio. En aquellas materias compartidas en las que corresponde al Estado dictar las bases, que deben ser respetadas por las distintas legislaciones autonómicas, la necesidad de desarrollo normativo y ejecución administrativa de las normas europeas no aporta al Estado un margen adicional de actuación competencial. La incorporación de las directivas y reglamentos europeos sólo corresponde hacerla al Estado mediante normas de carácter básico en la medida en que así lo permitan la Constitución y los Estatutos. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en materia de contratación pública (STC 141/1993), ayudas comunitarias (STC 213/1994) o seguros (STC 330/1997)²⁴. Como ha señalado la STC 112/1995, “no permite atribuir al Estado unas competencias que no le otorga el bloque de la constitucionalidad dentro del ordenamiento interno”²⁵.

Este principio ha sido concretado, en primer lugar, en la conocida prohibición de vaciar las competencias autonómicas en el proceso de aplicación interna de las normas europeas. Es una idea reiterada por el Tribunal Constitucional. El establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias de las Comunidades Autónomas (STC 1/1982/1), lo que sucedería si su regulación fuese excesivamente minuciosa y detallada (STC 147/1991)²⁶. La extensión del contenido es una

²⁴ Cfr. en este sentido, L.M. DÍEZ PICAZO, “El derecho comunitario en la jurisprudencia constitucional española”, *REDC*, 54, 1998, p. 257.

²⁵ Si bien esas normas comunitarias fijan un nuevo marco legal que permite un desarrollo dentro de cada Estado miembro “dicho desarrollo normativo debe corresponder al ente territorial que tiene constitucionalmente una competencia exclusiva y residual para la aprobación de denominaciones de origen en su ámbito territorial”.

²⁶ Por ello, en las sentencias en las que el Tribunal Constitucional acepta la constitucionalidad de bases estatales muy detalladas, situación bastante habitual, los votos particulares llaman la atención sobre el vaciamiento competencial que esta práctica supone. Así sucede por ejemplo en la STC 66/1989, que acepta la regulación detallada de los Planes y Fondos de Pensiones o en la STC 232/2000 respecto al carácter básico de la función ejecutiva de autorizar la inscripción en el correspondiente registro de los “operadores de gases licuados del petróleo” y las “empresas suministradoras de gases licuados del petróleo”.

cuestión ajena, en principio, al rango de la fuente que contiene las bases, en cuanto la primera se refiere al ámbito mayor o menor de regulación y la segunda al tipo de fuente de Derecho, pero con una conexión evidente en cuanto la ley se adapta mejor a una ordenación general que el reglamento o, con mayor motivo, el acto administrativo²⁷. En cualquier caso, debe anotarse que esta reprobación del detallismo ha sido más nítida en cuestiones de carácter orgánico, como la inclusión en lo básico de la organización y funcionamiento interno de órganos colegiados (SSTC 50/1999; 275/2000), que en otros aspectos más sustantivos²⁸.

Pero, además, en segundo lugar, no sólo se impide el vaciamiento sino que tampoco puede ser alterada la naturaleza de las competencias autonómicas en el proceso de aplicación del Derecho europeo mediante la ampliación de la competencia estatal hasta ocupar todas las facultades normativas. Las normas autonómicas habrán de sujetarse a los principios y directrices marcados por la legislación básica estatal. Sin embargo, es importante destacar, especialmente en este caso, que el margen de actuación de las CCAA debe incluir la decisión política normativa y no ceñirse a la mera ejecución administrativa de la norma europea, cuando las competencias previstas en su Estatuto son de esa naturaleza. De la misma forma que no puede impedir su actuación, tampoco puede mutar su naturaleza a la ejecución administrativa de los mandatos europeos, sin capacidad de decisión política propia, cuando la Constitución territorial le reconoce facultades normativas. También de esta forma se altera el reparto competencial²⁹.

²⁷ En este sentido, E. AJA, "El concepto de competencias concurrentes. La legislación básica y de desarrollo de las CCAA", en A. PÉREZ CALVO (coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP, Madrid, 1990, p. 28.

²⁸ M. CARRILLO y L.J. MIERES, al analizar la jurisprudencia constitucional del año 2000, contraponen la actitud beligerante contra el detallismo advertida en la STC 275/2000 a la más laxa de la STC 306/2000. En el primer caso se cuestionaba una norma básica estatal que regula la composición interna de un órgano con un grado excesivo de detalle que invade el espacio confiado constitucionalmente a la potestad de desarrollo normativo de la CA, sin que se aporten razones convincentes para que pueda aceptarse que esa regulación detallada constituye un complemento necesario de la regulación legal. Sin embargo, en la STC 306/2000 no se cuestionan competencias ejecutivas del Estado cuando compete a la CA el desarrollo normativo de la legislación estatal. Cfr. M. CARRILLO, L.J. MIERES, "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2001, p. 430.

²⁹ Cfr. en este sentido, R. JIMÉNEZ ASENSIO, "Ordenamiento comunitario y ordenamiento autonómico: algunos problemas en la adaptación del Derecho comunitario por los parlamentos autonómicos", *RIVAP*, 53 (II), 1999, p. 176.

Aunque es indudable que las bases estatales delimitan el ámbito material de la autonomía de las CCAA, al menos en un sentido negativo, el Estado no puede ejecutar íntegramente una directiva o reservar a las CCAA sólo la ejecución administrativa, con un título competencial que le habilita únicamente para establecer las bases de una materia. Por ejemplo en materia de agricultura o ganadería, sectores de actividad en los que las directivas suelen ser detalladas en virtud de la política agraria común, el Estado, que interviene como sabemos en virtud del título competencial horizontal de ordenación de la actividad económica, o en ocasiones el de sanidad, no puede trasponer hasta los detalles de la regulación, sino únicamente “lo básico”, dejando a la CA la transposición de lo que se considere desarrollo (legislación y ejecución) de tales bases. Lógicamente, cualquier conflicto competencial en este sentido podrá ser conocido por el Tribunal Constitucional, como órgano de garantía del reparto competencial interno que, al fin y al cabo, es lo que aquí se dilucida.

En líneas generales, y con la dificultad aneja al casuismo que ha regido la actuación del Tribunal Constitucional, podemos establecer como criterio general, aplicable también al desarrollo normativo del Derecho europeo, que al Estado corresponde dictar el mínimo normativo común a respetar en todo caso por las distintas legislaciones autonómicas y no la regulación detallada de la materia, para respetar la reserva constitucional de complemento normativo que tienen las CCAA³⁰. Las bases estatales deben constituir una regulación de mínimos, sobre todo a partir de la STC 102/1995, como punto de inflexión de una doctrina anterior, contenida en la STC 149/1989, en la

³⁰ Sostiene CAAMAÑO que no se trata de establecer un mínimo normativo común sino simplemente un mínimo a partir del cual se produce el desarrollo autonómico. Utilizando la jurisprudencia sobre protección de medio ambiente, en la que se permite la introducción de normas adicionales de protección, y trasladándola a los restantes sectores materiales mantiene la facultad del legislador autonómico para adicionar pautas normativas propias a la legislación básica del Estado, bajo la condición de no contravenir sus contenidos mínimos (Cfr. F. CAAMAÑO, “El abandono...”, cit. pp. 109-111). Sobre esa concepción de las bases en la materia protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), cfr. M.J. TEROL BECERRA, “Acerca del carácter más razonable que racional de la jurisprudencia constitucional relativa al medio ambiente”, *REDC*, 59, 2000, pp. 331-334. Puede mencionarse como doctrina a la que no debería retornar el Tribunal Constitucional la STC 149/1991, en la que al enjuiciar la Ley de Costas, utilizando como parámetro justamente la materia protección del medio ambiente (art. 148.1.9 CE) el Tribunal acepta la constitucionalidad de numerosos preceptos cuestionados por su excesivo detallismo que elimina una mínima posibilidad de actuación para las CCAA. El Tribunal es consciente de lo erróneo de la doctrina de esta sentencia cuando en la STC 102/1995 indicó expresamente que debía apartarse en este punto de lo afirmado en la STC 149/1991.

que se mantiene un criterio restrictivo sobre el alcance de lo básico como “ordenación de mínimos” que preserva las facultades competenciales autonómicas. Ese mínimo normativo común tiene, a su vez, un rasgo estructural cual es su carácter principialista, no tanto como exigencia constitucional sino funcional, para definir como básica a una determinada regla. Las bases, incorporadas preferentemente a una fuente legal, deben ser principios o criterios generales de ordenación que rigen la regulación normativa de la materia, en un tratamiento no necesariamente uniforme sino que puede ser diverso en los distintos territorios. Esto impide, en la vertiente material de la estructura de lo básico, acentuar el detallismo puesto que más allá de la necesidad de dejar espacio a la competencia autonómica de desarrollo, se compadece mal con el carácter principialista.

Esta configuración de las bases estatales debe trasladarse al desarrollo normativo del Derecho europeo. Es cierto que en este caso la justificación de la competencia estatal para establecer las bases suele sustentarse en el título “ordenación general de la economía” y en esa materia se ha justificado doctrinalmente una mayor extensión de las bases³¹; sin embargo, el ámbito de lo básico no se ha distinguido en la jurisprudencia constitucional según la materia sobre la que recae. Por ello, no puede justificar normas de carácter básico detalladas y exhaustivas, que excedan al ámbito constitucionalmente asignado a lo básico e invadan las competencias autonómicas. Por el contrario, como regla general, también en esta materia resulta exigida una determinada estratificación del reparto competencial, en este caso funcional, que evite un criterio estrictamente concurrencial ajeno a nuestro Estado autonómico³². A mi juicio, de las garantías formales en el proceso de producción normativa de lo básico derivan consecuencias respecto a su contenido. Debe garantizarse una reserva positiva y negativa de lo básico. El Estado tiene reservada la ordenación de mínimos de estructura principal, pero no puede exceder esa reserva mediante una regulación detallada pues estaría vulnerando esa reserva constitucional. En este sentido, las bases estatales deben establecer el mínimo común con un carácter principal, más objetivo que teleológico, sin perjuicio de su excepción en supuestos concretos. Esta estructura de las bases tiene una importancia fundamental en el proceso que analizamos pues impide al legislador estatal utilizar las bases para garantizar el cumplimiento de las obligaciones europeas mediante la inclusión, como contenido de mínimos, de los elementos necesarios para ello. No

³¹ Cfr. en este sentido, E. AJA, “El concepto de competencias concurrentes...”, cit. pp. 31-33.

³² Cfr. M. CARRILLO, “La noción de materia...”, cit. p. 102.

debe ser ese el contenido de las bases estatales sino los criterios generales o principios uniformes para una adecuada aplicación interna de la norma europea, a partir de los cuales se producen los diversos tratamientos normativos autonómicos. Queda garantizada así la uniformidad y la diversidad, como pilares fundamentales del Estado autonómico, pero, particularmente, la corresponsabilidad de las CCAA en este cumplimiento de las obligaciones europeas.

La configuración del reparto bases-desarrollo en el desarrollo normativo y ejecución administrativa del Derecho de la Unión no sólo ha sido consagrada desde el ordenamiento interno, al que remite el principio comunitario de autonomía institucional y procedimental, sino que, según la STC 102/1995, cuenta también con el sustento del principio europeo de subsidiariedad. Así, señala el TC que el contenido de las bases consiste en una extensión cuantitativa de los supuestos previsibles sin metamorfosis de su naturaleza que responde a la incidencia del principio de subsidiariedad en la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, mediante la articulación de normas mínimas y adicionales, con claro paralelismo respecto del esquema constitucional. Esta interpretación resulta obviamente reforzada por el art. I.11.3 del Tratado Constitucional para Europa que reconoce expresamente, como apuntábamos al inicio, la extensión del principio a los ámbitos regional y local.

Sin duda, el modelo expuesto de desarrollo normativo del Derecho europeo cuando la competencia es compartida en la Constitución territorial a partir de la técnica de reparto bases-desarrollo es sumamente complejo por la intervención consecutiva de dos poderes normativos, cuyo ámbito de actuación debe ser escrupulosamente respetado, y puede dificultar la incorporación del Derecho europeo, en concreto la aprobación en plazo de las normas internas correspondientes. Sin embargo, la complejidad o las dificultades no justifican una alteración del reparto competencial. Apela, por el contrario, a la búsqueda de técnicas participativas o mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA que garanticen una adecuada aplicación del Derecho europeo mediante el seguimiento exhaustivo del reparto bases-desarrollo en este proceso. Sólo la colaboración institucional entre el poder central y los autonómicos puede garantizar un adecuado cumplimiento de las normas europeas. Así, en los foros de colaboración y encuentro entre el Estado y las CCAA pueden pergeñarse los acuerdos políticos necesarios cuando la competencia es funcionalmente compartida: las bases estatales de carácter principal, no detallado, como ordenación de mínimos, y con el respeto a esas bases, el complemento normativo autonómico. Incluso, como garantía interna de cumplimiento, las bases estatales pueden establecer un plazo

para ese desarrollo legislativo y ejecución autonómica de forma que se asegure la satisfacción de las obligaciones europeas, de la misma forma que se prevé en Alemania respecto a las leyes marco y su desarrollo por los *Länder* tras la reforma constitucional de 1994 (art. 75.3 GG) o en Austria, para que los *Länder* dicten las normas de desarrollo (art. 15 CA)³³.

³³ Estas previsiones constitucionales pretenden dos objetivos: en primer lugar, dificultan las normas estatales de detalle; en segundo lugar, permiten el cumplimiento de las obligaciones comunitarias mediante la fijación de plazo. Cfr. sobre esta cuestión, R. JIMÉNEZ ASENSIO *La ley...*, cit. p. 280. Del mismo autor, "Ordenamiento comunitario...", cit. p. 178.