

EJECUCIÓN AUTONÓMICA DE LAS NORMAS COMUNITARIAS

(Comentario a la STC 79/1992, de 28 de mayo)

M.^a Antonia Arias Martínez
Becaria de Investigación
Area de Derecho Administrativo

Los problemas que plantea la adhesión de un país de estructura territorial compleja, como España, a la Comunidad Europea son numerosos y a la vez de gran importancia. La doctrina ya se ha ocupado de ellos incluso desde antes de la ratificación del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad.

Se pueden agrupar en cuatro grandes bloques aquellas cuestiones que más han llamado la atención de los autores: (a) la constitucionalidad de la atribución de competencias de las Comunidades Autónomas en favor de las Comunidades Europeas, (b) la participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión comunitarios, (c) las funciones de las Comunidades Autónomas en los procesos de aplicación del Derecho comunitario, y (d) los mecanismos de control estatal respecto a la aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas.

La sentencia 79/1992, de 28 de mayo, aquí analizada, se ocupa fundamentalmente del tercero de los problemas arriba planteados, es decir, de la aplicación del Derecho comunitario europeo cuando este afecte a las competencias de las Comunidades Autónomas. En esta decisión jurisprudencial, el TC consolida el principio general de que el Derecho comunitario es aplicado por la instancia, bien estatal bien autonómica, que a nivel interno ostente la competencia sobre la materia en la que incide la norma comunitaria. Este es un imperativo de carácter teórico, porque como se observará a lo largo de la sentencia, la práctica sigue caminos muy distintos.

I

El Tribunal Constitucional en la sentencia 79/1992, de 28 de mayo(1), resuelve varios conflictos positivos de competencia(2) promovidos por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con diversas órdenes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y por el Gobierno del Estado contra órdenes del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. Todas estas órdenes son disposiciones normativas que instrumentan concesión de ayudas económicas a los agricultores y ganaderos con fondos procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Sección Garantía, de la Comunidad Europea. Lo que se discute en estos conflictos es a quién corresponde la competencia para (a) adoptar las disposiciones de instrumentación de las ayudas en desarrollo del Derecho Comunitario Europeo y, (b) proceder a su ejecución administrativa(3), una vez recibidos los fondos y consignados estos en los Presupuestos Generales del Estado.

Antes de entrar de lleno en el comentario de esta sentencia, consideramos oportuno exponer brevemente las posiciones adoptadas por las partes litigantes y la solución dictada por el Tribunal Constitucional a cada uno de los problemas planteados.

El abogado de la Generalitat de Cataluña afirma que la distribución constitucional de competencias no puede ser alterada, con ocasión de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, en favor del Estado en virtud de los artículos 149.1.3 y 93 de la Constitución Española (en adelante CE). Este letrado invoca los artículos 27.3(4) y 12.1.4(5) del Estatuto de

(1) BOE de 16 de junio de 1992.

(2) Conflictos de competencia números 1081/1986, 134/1987, 168/1987, 805/1987, 1111/1987, 1113/1987, 1329/1987, 333/1988, 967/1988, 1171/1988, 1759/1988, 1760/1988, 1891/1988, 125/1989, 1692/1989. Debido a la existencia de una clara unidad temática está justificada tanto la acumulación de todos ellos como su resolución a la luz de una fundamentación jurídica general.

(3) Estos son aspectos que no vienen prejuzgados por el Derecho comunitario europeo, el cual reconoce a los Estados miembros plena autonomía para ordenar la organización interna destinada al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales.

(4) Artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: «La Generalidad de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios

Autonomía de dicha Comunidad Autónoma. El primero atribuye a la Generalitat la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en materia de su competencia, atribución que corresponde también a la ejecución del derecho derivado europeo sobre las mismas materias, puesto que, alega dicho letrado, en el Derecho comunitario rige el principio de autonomía institucional de los Estados miembros, en cuya virtud es el Derecho de cada Estado el que determina los órganos competentes y los procedimientos para el desarrollo y ejecución del Derecho comunitario. El segundo artículo establece la competencia exclusiva de la Generalitat sobre agricultura y ganadería de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general. Dicha competencia comprende la potestad legislativa reglamentaria y ejecutiva.

Partiendo de estas premisas, el abogado de la Generalitat afirma que no se puede privar a las Comunidades Autónomas de toda participación en un aspecto meramente ejecutivo (presentación de solicitudes, resolución de expedientes y pago de las ayudas) de los Reglamentos comunitarios, en tanto que normas de directa aplicación. Tampoco puede el Estado auto-atribuirse esas funciones de ejecución con el fin de evitar que la gestión descentralizada sobrepase la cuantía total de las indemnizaciones. La Generalitat propone que, en caso de que el número de solicitudes sobrepase la cuantía máxima asignada a España por la Comunidad Europea, la igualdad en el acceso a las mismas se podría asegurar mediante su selección por un órgano en el que participasen las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el abogado del Gobierno Vasco invoca las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a esta Comunidad en agricultura (art. 10.9)(6) y ejecución de tratados y convenios internacionales en materias

internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto».

(5) Artículo 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalitat, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en agricultura y ganadería»

(6) Artículo 10.9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco: «La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía».

de su competencia (art. 20.3)(7). La Comunidad Autónoma Vasca tiene competencias en el proceso de ejecución de las normas del ordenamiento jurídico comunitario en tanto en cuanto ni el artículo 93 CE autoriza a una redistribución interna de competencias a la hora de acometer la ejecución del derecho derivado europeo, ni el 149.1.3 CE puede tener un alcance tan absoluto que incluya la ejecución del Derecho comunitario con el consiguiente desplazamiento de las Comunidades Autónomas rompiendo el equilibrio constitucional entre unidad y autonomía. En consecuencia, no se entiende que una norma autonómica sea inconstitucional por el simple hecho de que ejecute Derecho comunitario. Al mismo tiempo el Gobierno Vasco entiende que el Estado no puede extender su competencia sobre la dirección general de la economía hasta privar a la Comunidad Autónoma de sus potestades de ejecución en materia de agricultura y ganadería.

La representación estatal argumenta, sin embargo, que el Estado, en virtud del título competencial «planificación general de la economía» (art. 149.1.13), puede fijar las líneas y criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, por lo que, en base a esta competencia, el Estado puede dictar regulaciones unitarias en ejecución de los reglamentos comunitarios para asegurar, por una parte, las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las ayudas por los posibles destinatarios en todo el territorio nacional y, por otra, el cumplimiento del derecho derivado europeo. El Estado afirma que la centralización, tanto de la resolución de los expedientes como del pago de las ayudas, es indispensable para garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria y evitar la responsabilidad patrimonial de España ante una posible aplicación irregular o negligente del Derecho europeo.

En esta reciente decisión jurisprudencial el TC resuelve que la competencia de desarrollo del Derecho comunitario corresponde a las Comunidades Autónomas en materia de su exclusiva competencia. Sin

(7) Artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco: «El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma».

embargo, esta tajante afirmación inicial es matizada posteriormente al ser establecidos dos casos en los que el Estado podrá dictar normas que sirvan de desarrollo de las comunitarias: (a) cuando se trate de normas básicas de ordenación del sector y, (b) cuando una regulación común para todo el territorio nacional esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, las normas estatales de ejecución de los Reglamentos comunitarios que no puedan ser consideradas normas básicas o de coordinación tendrán carácter supletorio de las que puedan dictar los entes autonómicos.

En cuanto a la gestión administrativa de las ayudas, el TC considera necesaria la centralización de la resolución de los expedientes en un órgano de la Administración del Estado cuando los Reglamentos Comunitarios asignan a España una cantidad global de ecus. Sin embargo, esto no implica que también estén centralizadas, en este caso, el resto de las operaciones de gestión (recepción de solicitudes, verificación de datos, pago de ayudas, actividades de control e inspección), pues estas pueden y deben ser llevadas a cabo por la administración autonómica.

En el quinto y último de los Fundamentos Jurídicos de esta resolución, el TC distingue entre actividad de pago y resolución del expediente. La primera, en cuanto que acto de mera ejecución, debe corresponder a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, y únicamente le corresponderá al Estado cuando él sea el competente en la resolución de los expedientes de solicitud de las ayudas. Esto queda justificado por el Alto Tribunal, alegando razones de pura eficacia administrativa (art. 103.1 de la CE).

II

Después de esta sucinta exposición del contenido global de la sentencia aquí comentada, intentaremos en las líneas que siguen abordar aquellas cuestiones de la decisión jurisprudencial que, a nuestro juicio, merezcan ser objeto de un detenido análisis.

Consideramos que uno de los aspectos más relevantes de esta resolución es la consolidación del principio de que la ejecución del Derecho comunitario debe corresponder a aquella Administración, bien estatal bien autonómica, que tenga la competencia material sobre la que versa la norma comunitaria. En palabras del TC,

«las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (FJ.1)(8).

Esta es una de las cuestiones que más ha llamado la atención de la doctrina tras el ingreso de España en la CEE, la cual cuestionaba si era necesaria, en los Estatutos de Autonomía, una habilitación expresa para la ejecución del Derecho Comunitario o, por el contrario, se trataba de una competencia implícita unida a las funciones específicas que las Comunidades Autónomas habían asumido sobre las distintas materias en las que ahora venía a incidir el Derecho Comunitario. La tesis de la habilitación expresa se fundamenta en las distintas versiones que sobre ejecución de normas internacionales presentan los Estatutos autonómicos. Entre sus defensores, MANGAS MARTÍN(9) resalta la existencia de tres bloques estatutarios:

- Estatutos en los que no figura competencia alguna para la ejecución de tratados internacionales (Galicia, Cantabria, Valencia y la Rioja),
 - textos estatutarios en los que dicha competencia de ejecución se subordina a la legislación y a la potestad reglamentaria del Estado (Asturias, Murcia, Navarra, Extremadura, Baleares y Castilla-León),
- y

(8) El TC hace suyo el denominado por la doctrina «principio de autonomía institucional», consagrado por la jurisprudencia comunitaria, en virtud del cual corresponde al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro determinar los órganos competentes y los procedimientos para el desarrollo y ejecución del Derecho Comunitario.

(9) MANGAS MARTÍN, A. *Derecho Comunitario europeo y Derecho español*, 2ª Ed. Tecnos, Madrid, 1987, págs. 244-45. De esta misma opinión, véase, O.CASANOVA Y LA ROSA, «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades europeas», en *El Derecho de la Comunidad Europea*, coord. M. Díez de Velasco, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid, 1982, págs. 77-79, y «Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho Comunitario Europeo», *RIE*, vol. 16, nº 3, 1989, págs. 767-87.

- aquellos otros Estatutos que sí han asumido expresamente la competencia plena de ejecución de tratados internacionales (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Madrid).

Apunta la citada autora, incluso, un cuarto bloque formado por los Estatutos de Murcia y Aragón que son los únicos que hacen referencia «a la ejecución de los actos de las organizaciones internacionales».

Una vez analizados los diversos textos estatutarios, y partiendo de la consideración de que las Comunidades Autónomas no gozan de competencias implícitas o residuales, sino que estas han de estar previstas en sus respectivos Estatutos, MANGAS MARTÍN llega a la conclusión de que, para lograr una aplicación racional del Derecho comunitario, el Estado debería equiparar a todas las Comunidades Autónomas por la vía del 150.2 CE.

Frente a esta tesis minoritaria un sector doctrinal más amplio⁽¹⁰⁾ ha optado por la segunda de las opciones -ejecución del Derecho comunitario como competencia implícita-, hoy consolidada por la jurisprudencia del TC.

El Alto Tribunal se pronuncia por primera vez sobre esta cuestión en la ya conocida sentencia 258/1988 de 20 de diciembre⁽¹¹⁾, reiterando su posición en las SSTC 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991, hasta consolidar su doctrina en la reciente resolución 79/1992 de 28 de mayo -aquí comentada-, en la cual dice textualmente:

(10) MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, págs. 97 ss.; RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C., *Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea*, Curso de Verano de Victoria-Gasteiz, 1984, págs. 218 ss.; BAÑO LEON, J.M., *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia, 1987, págs. 70 ss.; PEREZ TREMPES, P., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987, págs. 200 ss.; LOPEZ CASTILLO, A., «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno», *REDC*, nº 26, 1989, págs. 231-50; ALONSO GARCÍA, R., «La ejecución normativa del Derecho Comunitario europeo en el ordenamiento español», *RAP*, nº 121, 1990, págs. 213-43.

(11) BOE de 13 de enero de 1989.

«En definitiva, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» (FJ.1^º).

Con respecto a las cláusulas estatutarias que atribuyen a la Comunidad Autónoma la ejecución de tratados y convenios internacionales en lo que afecta a materias atribuidas a su respectiva competencia, el Tribunal entiende, también aquí con la doctrina mayoritaria⁽¹²⁾, que no se trata de una competencia nueva distinta de la que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma, es decir, no son cláusulas atributivas de una competencia nueva sino que se trata de normas meramente declarativas. El Tribunal rechaza por lo tanto que la competencia de ejecución pueda separarse de las competencias materiales internas, lo que equivale a decir que las Comunidades Autónomas pueden ejecutar las normas comunitarias independientemente de que los Estatutos de Autonomía hayan recogido expresamente su «capacidad» para ejecutar los tratados internacionales⁽¹³⁾.

El último aspecto que nos interesa resaltar de este primer Fundamento Jurídico es que el TC elimina la posibilidad de que el Estado se ampare en su competencia exclusiva sobre «relaciones internacionales» para extender su ámbito de actuación tanto al desarrollo como a la ejecución del Derecho derivado europeo, pues ello llevaría, debido a la progresiva ampliación de la esfera de intervención de la Comunidad Europea, a un vaciamiento de las competencias que tanto la CE como los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas.

Si el Estado se atribuye a sí mismo la competencia exclusiva sobre «relaciones internacionales» en un sentido omnicompreensivo (elaboración, conclusión y ejecución de tratados), «podría despojar, a las Comunidades Autónomas, por vía de Tratados, de todas o la mayoría de sus competencias,

(12) Véanse entre otros, BAÑO LEON, J.M., «La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional», *REDA*, n^º 62, 1989, págs. 259-68; LOPEZ CASTILLO, A., «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno», *REDC*, n^º 9, 1989, págs. 231-50; ALONSO GARCIA, R., (op. cit., págs. 213-41).

(13) BAÑO LEON, J.M., op. cit., «La ejecución autonómica ...», pág 261.

produciéndose un resultado no querido por la Constitución: tendría lugar una alteración, más exactamente una violación de la Constitución»(14).

Aunque el Estado no puede alegar dicho título competencial -relaciones internacionales- para arrogarse la ejecución del Derecho Comunitario, sin embargo, debemos entender con TORNOS MAS(15) que no puede negársele todo valor en el tema de aplicación interna de dicho derecho, porque, cuando se establecen relaciones institucionales, éstas siempre toman como punto de referencia al Estado miembro. Sostiene el TC en el Fundamento Jurídico 6º que,

«Debe afirmarse, no obstante, que designar ante la Comisión Europea a un servicio u organismo determinado como autoridad competente para pagar los gastos citados en los artículos 2 y 3 del reglamento CEE 729/1970, es función que debe realizarse por el Estado, naturalmente, en atención al orden constitucional de competencias, y no directamente por cada Comunidad Autónoma, en aplicación del artículo 4.1 del citado reglamento».

De este modo, aunque el 149.1.3 no atribuye al Estado el ejercicio centralizado de competencias en principio autonómicas, en cambio sí puede ampararse en dicho precepto un mecanismo para poner en conexión la actuación autonómica con los órganos comunitarios.

III

Una vez sentado el principio general de que la ejecución del Derecho comunitario corresponde, según las reglas de Derecho interno, a quien materialmente ostente la competencia, el TC, en esta decisión jurisprudencial, establece como posibles modulaciones de dicho principio, tanto la función de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario atribuida a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación por el art. 93 de la CE, como el título competencial «ordenación general de la economía», no reconocido en

(14) Op. cit. MANGAS MARTIN pág. 223.

(15) TORNOS MAS, J., «Políticas comunitarias y ejecución interna. La política agrícola, El FEOGA orientación y las competencias autonómicas», en *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, coord. A. Pérez Calvo, Ed. INAP, Madrid, 1990, págs. 179-92.

el listado constitucional, aunque sí en los Estatutos vasco (art. 10.9) y catalán (art. 12.1.1), que atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas, si bien, de acuerdo con la ordenación general de la economía o con las bases y la ordenación de la actividad económica general.

En cuanto al art. 93, el órgano constitucional dice textualmente:

«Dicho lo cual [a la ejecución del Derecho comunitario por quien ostente materialmente la competencia], tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93, precepto al que el mismo artículo 20.3 EAPV, se remite expresamente; esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (del Derecho derivado europeo, en lo que ahora interesa), función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar» (FJ.1^º).

El TC se manifiesta de una forma, en nuestra opinión, un tanto ambigua, aparentemente con la intención de justificar alguna modulación del principio general de articulación competencial.

El art. 93 establece tan sólo la responsabilidad internacional del Estado, por lo que es necesario afirmar con MUÑOZ MACHADO(16) que la garantía que contiene dicho precepto habría que considerarla como una habilitación en favor del Estado para que este pueda adoptar cualesquiera medidas que impidan el incumplimiento de obligaciones comunitarias, pero no como «una indicación de que asuma de forma directa la tarea de ejecución». El art. 93 encierra un título competencial del Estado que sólo opera en régimen de «conurrencia perfecta» frente al incumplimiento de la Comunidad Autónoma competente que pueda generar responsabilidad del Estado miembro, y que decae al tiempo que cesa el incumplimiento, con la ejecución de la obligación comunitaria por la Comunidad Autónoma competente(17).

(16) MUÑOZ MACHADO, S., «La ordenación de las relaciones internacionales del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad europea», *REDC*, nº 14, 1985, págs. 9-77.

(17) Tesis sostenida por ORTEGA ALVAREZ, L., «El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias», *REDA*, nº 55, 1987, págs. 353-64 y LOPEZ CASTILLO (op. cit., págs. 231-50).

La ordenación general de la economía es otro título competencial que el TC utiliza de forma creciente para legitimar la dirección de la política económica general y sectorial por parte del Estado. En palabras del TC,

«en materia de agricultura y ganadería, siendo la competencia específica de las Comunidades Autónomas (como la del País Vasco y Cataluña), el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía. Esto significa que el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación» (FJ.2º).

En el Fundamento Jurídico tercero precisa:

«Las normas del Estado que no sean simple transcripción de las comunitarias, sino que sirvan de desarrollo o complemento de éstas, sólo pueden tener aplicación directa sin invadir las competencias que sobre agricultura y ganadería ostenten las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector».

Hemos de partir del hecho de que los Reglamentos comunitarios contienen la regulación de las ayudas, de su cuantía, de los posibles beneficiarios, e incluso de ciertos aspectos del procedimiento de tramitación de las solicitudes, empezando por el plazo de presentación, así como otras prescripciones de verificación y control. De este modo, el margen que queda a la normativa interna de desarrollo o ejecutiva es muy estrecho y sólo en contadas ocasiones la legislación nacional puede complementar la normativa comunitaria europea.

De acuerdo con el párrafo transcrito del Fundamento Jurídico tercero las normas del Estado que desarrollen las comunitarias sólo tendrán aplicación cuando puedan ser consideradas normas básicas o de ordenación del sector. ¿Qué disposiciones estatales tendrán para el TC dicho carácter?. El órgano constitucional afirma en el Fundamento Jurídico sexto:

«rechaza el Gobierno vasco que el Estado tenga competencia para modular o complementar lo dispuesto en el Reglamento 1357/1980, definiendo como razas de vocación cárnica, a efectos de su aplicación, a «todas las razas españolas, excepto la frisona». Sin embargo, esta definición condiciona relevantemente el alcance de las ayudas comunitarias, por lo que su regulación por el Estado, con el fin de lograr una aplicación sustancialmente igual (y lo más extensa posible) de dichas ayudas en todo el territorio nacional, no excede de sus competencias básicas y de coordinación en el sector».

El TC sostiene que el Estado, amparándose en el título competencial «ordenación general de la economía», puede dictar normas que sean necesarias para lograr una aplicación igual de las ayudas en todo el territorio nacional. Entiende, pues, el Alto Tribunal que se trata de aspectos sustantivos que inciden en la política agrícola, que deben de ser regulados por el Estado cuando no hayan sido establecidos por el Reglamento comunitario.

A la vista de lo establecido podemos afirmar que a las Comunidades Autónomas les corresponderá el desarrollo normativo de los aspectos no agotados por el Reglamento comunitario ni por la norma estatal, con lo que su competencia quedaría, en este caso, reducida a la gestión de los expedientes, su resolución y el pago. Se deduce de lo aquí expuesto que, con la cesión de ámbitos competenciales normativos a las instituciones comunitarias, quien más pierde es la instancia autonómica. Sin embargo, la atribución de competencias a los órganos comunitarios sugeriría en una primera aproximación exactamente lo contrario. Podría concluirse que, dado que en el ámbito de la agricultura y ganadería la legislación y la ejecución son materia autonómica, correspondiéndole al Estado las bases o la ordenación general de la economía, y como quiera que la competencia ejercitada por los órganos comunitarios es definir una política común, quien perdería a nivel interno su título competencial es el Estado, pues no podría fijar las bases ni elaborar una política agrícola propia como manifestación de la facultad de ordenación general de la economía.

IV

Admitido, como principio general, la no alteración del orden competencial interno entre Estado y Comunidades Autónomas con relación al Derecho comunitario, nos encontramos, por otro lado, con la regla de la reponsabilidad única del Estado de los incumplimientos del Derecho comunitario europeo(18). Esta función de garante que corresponde

(18) Esta regla es consecuencia de un principio general establecido tanto en el Derecho internacional como en el Derecho comunitario. En cuanto al primero, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone en su artículo 27 que ningún Estado puede invocar disposiciones de su Derecho interno para justificar el incumplimiento de

exclusivamente a la instancia estatal está constitucionalmente reconocida en el artículo 93 CE. El Estado puede activar diversos mecanismos en cumplimiento de dicha función, de entre los cuales, nos detendremos únicamente en la utilización del Derecho estatal como supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3CE), en tanto que esta es otra de las vías que el TC emplea en la sentencia aquí comentada para justificar la posibilidad de que el Estado dicte normas en desarrollo de los Reglamentos comunitarios que recaen sobre competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña. Dice el TC:

«Por otra parte en casos como los que contemplamos las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen un carácter supletorio de las que pueden dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias» (FJ.3º).

Con la utilización del Derecho estatal como Derecho supletorio, lo que se persigue es fundamentalmente evitar incurrir en incumplimiento. Sin embargo, a pesar de lo establecido por el TC, no parece razonable que el Estado se dedique a aprobar normas de carácter preventivo, con valor supletorio, en los supuestos en los que las Comunidades Autónomas tienen reconocidas verdaderas competencias legislativas exclusivas sobre una materia. La técnica de usar el Derecho estatal como supletorio de la legislación autonómica para prevenir incumplimientos autonómicos debe llevarse a cabo cuando existan indicios razonables de que estos se van a producir y no utilizar el Derecho estatal de forma sistemática(19).

los tratados. En el plano del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario.

- (19) MUÑOZ MACHADO (op., cit. «La ordenación...» pág. 73) entiende que estas operaciones podrían articularse del siguiente modo: como existe la obligación general de remitir a la Comisión de las comunidades los proyectos de normas que ejecuten o pongan en aplicación disposiciones europeas, es necesario que, cuando la responsabilidad de la ejecución recaiga en las Comunidades Autónomas, estas remitan al Gobierno sus proyectos. Dicha ocasión puede aprovecharse para examinar su contenido o, en su caso, para detectar retrasos. En presencia de desviaciones o de retrasos insalvables, el Estado podría adoptar la iniciativa de elaborar normas con las que el Derecho comunitario fuera

V

La gestión administrativa de las ayudas (tramitación, resolución y pago) debe ser realizada por las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, puesto que, siendo la agricultura y ganadería un sector de su competencia exclusiva, no tiene razón de ser que estas actuaciones de carácter ejecutivo se atribuyan centralizadamente a órganos de la Administración del Estado. El TC, sin embargo, afirma la necesidad de centralizar la resolución de los expedientes cuando

«ante la eventualidad de que las solicitudes sobrepasen la cuantía máxima global asignada a España, está justificado en los supuestos concretos que analizamos centralizar en un órgano de la Administración del Estado o en un organismo dependiente de ésta la resolución de los expedientes» (FJ.4^º).

El TC a modo de justificación señala:

«Es ciertamente difícil aplicar en estos casos la regla general de distribución previa de los fondos destinados a las ayudas entre las Comunidades autónomas. Si así se hiciera (...), se podría perjudicar la eficacia plena de la medida, que consistiría en la máxima utilización potencial del montante global de los recursos comunitarios asignados al Reino de España para cada tipo de ayuda. O bien se podría resentir la igualdad entre los posibles beneficiarios de la ayuda, que podrían acceder o no a ellas, en igualdad de condiciones, dependiendo del número de solicitudes formuladas en su respectiva Comunidad Autónoma» (FJ.4^º).

Estos objetivos, en nuestra opinión, tal como afirma el abogado de la Generalitat, pueden conseguirse sin necesidad de centralizar la gestión. La cuantía global de las ayudas se podría distribuir entre todas las Comunidades Autónomas siguiendo criterios objetivos, y la igualdad podría asegurarse mediante la selección por un órgano en el que participasen las Comunidades Autónomas. Estas ya han perdido prácticamente toda la competencia en el desarrollo normativo de su política agrícola, por lo que el título competencial «agricultura y ganadería» debe, al menos, asegurar la ejecución interna del proceso de otorgamiento de las ayudas.

efectivamente desarrollado o cumplimentado, aunque tales normas se dictaran usando la cláusula del artículo 149.3 CE y tuvieran vigencia supletoria y se aplicaran sólo en la medida en que no existieran normas autonómicas válidamente aprobadas sobre la misma materia.

El TC dedica el Fundamento jurídico quinto a resolver el último de los problemas que se le plantean, esto es, quien es el competente para realizar la función de pago de las ayudas procedentes del FEOGA. La solución debe encontrarse basándonos exclusivamente en el régimen de competencias que establecen la CE y los Estatutos de Autonomía. De este modo, el acto de pago, al ser un acto de mera ejecución, debe corresponder a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, de acuerdo con las reglas expuestas hasta ahora. Sin embargo, el TC precisa:

«en aquellos casos en que corresponde a un órgano u organismo centralizado del Estado la resolución de los expedientes de solicitud de las ayudas (...), resulta justificada la centralización de las operaciones de pago, por tratarse, de operaciones de libramiento de fondos meramente instrumentales o accesorias al acto principal (...). Elementales razones de eficacia administrativa justifican esta opción» (FJ.5º).

Si la resolución y el pago de las ayudas es realizada por el Estado, cabe preguntarse qué competencias pueden ejercitar las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña sobre materias como la ganadería y la agricultura, que son de su exclusiva titularidad.

En principio es opinión generalizada que la integración española en la CEE no autoriza a que, aprovechando la ocasión, se reajuste la distribución interna de competencias, mediante la transferencia al Estado de facultades que, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía, pertenecen a las Comunidades Autónomas. Esta convergencia de opiniones es tan sólo teórica puesto que la praxis va, como hemos apreciado en esta sentencia, por derroteros muy distintos.

El Estado pretende monopolizar el ejercicio de facultades ejecutivas invocando su competencia sobre «relaciones internacionales» o «comercio exterior», pero el título competencial más utilizado para atraer hacia sí competencias autonómicas es «la ordenación general de un sector de la economía». Si esta competencia estatal se interpreta de forma amplia, como de hecho lo hace en esta decisión jurisprudencial el TC, las Comunidades Autónomas perderán la mayor parte de las competencias relacionadas con la vida económica.

Subrayemos el hecho de que la adhesión de España al Mercado Común significó la atribución de competencias derivadas de la CE a una organización internacional (art. 93). Es cierto que esta cesión puede afectar tanto a las competencias del Estado como a las de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, si partimos del hecho de que el Mercado Común es, en buena parte, un mercado común agrícola, parece evidente que cuando se trate de Reglamentos que tienen por objeto establecer una política agrícola común, con el fin de mejorar la eficacia de las estructuras agrícolas y ganaderas a través de un sistema de ayudas, quien realmente cede una parcela de competencias económicas es el Estado y no las Comunidades Autónomas. Lo que de ningún modo puede pretender la instancia estatal es repercutir su pérdida de competencias asumiendo aquellas que en el orden constitucional vigente corresponden a las Comunidades Autónomas⁽²⁰⁾. Dicha pérdida de competencias del Estado en favor de la CEE no es plena, dado que es él, y no las Comunidades Autónomas, quien participa en la elaboración de las normas comunitarias a través del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas.

Tomando como base lo establecido por el TC en esta sentencia, llegamos a las siguientes conclusiones:

- a) Existe un principio teórico de carácter general según el cual la ejecución, tanto normativa como administrativa del Derecho comunitario, corresponderá a quien tenga la competencia material sobre la que versa la norma comunitaria.
- b) La política comunitaria agrícola, realizada a través del FEOGA y definida por Reglamentos comunitarios, precisa de un desarrollo normativo interno y un proceso de ejecución.
- c) La competencia de aplicación normativa de estos Reglamentos comunitarios corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en agricultura y ganadería, si bien esta competencia queda prácticamente anulada porque dicha norma

(20) Véase LLEVADOT I ROIG, R. M. y J. M. BOSCH BESSA, Comunicación publicada en *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, coord. A. Pérez Calvo, Ed. INAP, 1990, págs. 193-99.

puede ser desarrollada por el Estado en base a su título competencial «ordenación de un sector de la economía».

- d) La competencia ejecutiva debe corresponder, como regla general, a las Comunidades Autónomas. Dicha ejecución comprende la gestión de las ayudas, lo que implica tramitación, resolución y pago. Sin embargo, en algunos casos, cuando las ayudas sean de carácter global, el TC establece la necesaria compartición de esta competencia.

De lo anterior se deriva, a modo de conclusión final, la reducida participación que tienen las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario, incluso cuando la materia sobre la que versa la norma comunitaria es de exclusiva competencia autonómica. Sería deseable que el TC en futuras decisiones haga una interpretación más restrictiva de títulos competenciales estatales, como es el caso de «la ordenación general de la economía», utilizado hasta ahora por el Estado como auténtico «cajón de sastre» a la hora de desplazar competencias autonómicas a su favor.