

LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ENTES DESCENTRALIZADOS DE LOS ESTADOS FEDERALES. LA PROBLEMÁTICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

PRINCIPLES GOVERNING RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE DECENTRALIZED BODIES OF FEDERAL STATES. THE PROBLEM OF SPANISH AUTONOMOUS COMMUNITIES

MANUEL FONDEVILA MARÓN*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. LA INTEGRACIÓN EUROPEA DE UN ESTADO FEDERAL O POLÍTICAMENTE DESCENTRALIZADO. II. EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. III. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACCIÓN O INACCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA CLÁUSULA DE SUPLETORIEDAD. IV. CONCLUSIONES.

Summary: I. INTRODUCTION: EUROPEAN INTEGRATION OF A FEDERAL OR POLITICALLY DECENTRALIZED STATE. II. PRIMACY AND SUBSIDIARITY PRINCIPLES. III. STATE RESPONSIBILITY AS CONSEQUENCE AN ACTION OR INACTION BY THE AUTONOMOUS COMMUNITIES. SPECIAL REFERENCE TO SUPLETORY CLAUSE. IV. CONCLUSIONS.

Resumen: Los dos principios básicos que rigen las relaciones entre la Unión Europea y los Estados son el principio de primacía y el principio de subsidiariedad. En tanto que las Comunidades Autónomas no son sujetos de Derecho Comunitario estos no cambian, pero sí pueden tener lugar ciertas paradojas jurídicas cuando los Estados son condenados por la acción o inacción de los entes descentralizados en la ejecución de la normativa europea. En algunos Estados como Austria, Bélgica, o Italia se ha consagrado a nivel constitucional un poder de sustitución de la Federación con el fin de evitar el ilícito internacional. Nuestra Constitución no estableció esta competencia en favor de los órganos del poder central pero sí estableció (art. 149.3), que el Derecho del Estado era, en todo caso, de aplicación supletoria. Sin embargo, una consolidada jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional redujo la aplicación de esta cláusula, de acuerdo con el principio de competencia que debe regir las relaciones entre el Estado central y los miembros en todo Estado políticamente descentralizados, a unos estrechos márgenes que no permite tal interpretación. Por ello abogamos por una reforma constitucional, necesaria, por lo demás, en otros aspectos, que incluya este poder de sustitución en favor de los órganos del poder central.

Abstract: The two basic principles governing relations between the European Union and States are the principle of primacy and the principle of subsidiarity. While the Autonomous Communities are not subject to Community law they do not change, but some legal paradoxes may occur when states are condemned by the action or inaction of decentralized authorities in the implementation of EU legislation. In some

* Doctor en Unión Europea (UNED 2013). Profesor Tutor con venia en el Centro Asociado de la UNED en Pontevedra. Seleccionado Profesor Visitante en la Universidad Federal de Maranhão.

states like Austria, Belgium or Italy it is enshrined in the constitution a power of substitution of the Federation in order to prevent international punishment. Our Constitution established this competition in favor of the organs of central power but established (art. 149.3), the law of the state was, in any case, suppletory. However, a consolidated jurisprudence of our Constitutional Court reduce the application of this clause, in accordance with the principle of competence which must govern relations between the central government and all members in politically decentralized state, a narrow margin that does not allow such interpretation. Therefore we advocate a constitutional amend is necessary, moreover, in other aspects, including the power of substitution in favor of the organs of central power.

Palabras clave: Federalismo, Primacía, Subsidiariedad, Poder de sustitución, Derecho Supletorio.

Keywords: Federalism, Primacy, Subsidiarity, Power of Substitution, Suppletory Law.

I. INTRODUCCIÓN. LA INTEGRACIÓN EUROPEA DE UN ESTADO FEDERAL O POLÍTICAMENTE DESCENTRALIZADO.

En línea de principio, y por obvio que pueda resultar, debemos comenzar indicando que desde el punto de vista externo, y porque la Unión Europea no se inmiscuye en la organización territorial de los Estados Miembros, que son los únicos sujetos legitimados frente a las instituciones, la organización federal o políticamente descentralizada de un Estado Miembro es un hecho completamente irrelevante¹. Desde el punto interno hay, sin embargo, no pocas cuestiones que requieren ser resueltas. En lo fundamental, las mismas se reducen a la afectación que tiene el fenómeno de la integración sobre el reparto competencial y al estatus político resultante para una y otra instancia de poder.

Teniendo en cuenta, pues, que los únicos sujetos en el ámbito de la Unión Europea son los Estados, hay dos hechos, a este respecto, que resultan irrefutables: a) son los Estados (señores – según la conocida expresión – de los Tratados) los que deciden, al suscribir los Tratados, las competencias que a partir de la entrada en vigor de estos pasarán a ser competencia de la Unión, con independencia de que previamente a la integración europea estas fuesen, dentro de un Estado políticamente descentralizado, compartidas o de competencia exclusiva, de la Federación o de los entes descentralizados. b) de acuerdo con el principio político de que el ejercicio del poder conlleva siempre responsabilidad, dado que el Estado en su conjunto puede ser condenado por el incumplimiento de las obligaciones comunitarias, sean los órganos del poder central o los de las regiones los encargados de ejecutarlos a nivel interno, se establece normalmente a nivel constitucional el llamado “poder de sustitución”, por el

¹ El “respeto” que el art. 4.2 TUE predica por la autonomía local y regional, y por las funciones del Estado conducentes a garantizar su integridad territorial no supone, más bien todo lo contrario, competencia o poder alguno en la materia.

cual los órganos de la Federación, a fin de evitar la sanción por parte del TJUE, pueden dar efectivo cumplimiento a las obligaciones que derivan del Derecho de la UE.

Porque, lo que también resulta a todas luces evidente es que, en el plano jurídico, rige el principio de no alteración de competencias consecuencia del proceso de integración. Ésta es una constante doctrina de nuestro TC² expuesta quizás, de modo más rotundo, en la STC 45/2001, donde afirma, que si bien el Gobierno de la Nación tiene, en el momento de ejecución, una función garantista del Derecho de la UE, ello le autoriza a orientar el ejercicio de sus propias competencias en el sentido de lograr este objetivo, pero que “ello no quiere decir que la previsión del art. 93 CE configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado “que pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3), ni por conexión a un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia”.

Cuestión distinta es, por supuesto, la lectura que en un ámbito más político se haga. Para el Profesor J. Ruipérez, basándose en la obra de A. La Pérgola, y frente a los que sostienen que el proceso de integración europea unido al principio de descentralización territorial reduce enormemente el papel del Estado central, lo que se produce en el seno de un Estado Federal o políticamente descentralizado es, consecuencia de los dos hechos antes mencionados, un proceso de “doble centralización”³. Y ello – en nuestra humilde opinión – difícilmente se podrá negar en la mayoría de Estados federales europeos que, como por ejemplo Austria, Bélgica o Italia, tienen constitucionalizado este poder de sustitución siendo, como veremos en el tercer epígrafe de este trabajo, más problemático de afirmar respecto a España.

En cualquier caso, se convendrá con nosotros en que es lógico y natural que así sea, y que lo paradójico es, por el contrario, que existan ámbitos donde el proceso de integración europea fortalece el rol de los entes regionales conduciendo a una mayor descentralización. Vamos a repasar inmediatamente algunos de esos supuestos - consecuencia de la nueva orientación, en principio, descendiente – del principio de subsidiariedad, tras un breve repaso por las consecuencias del principio de primacía en las relaciones entre la Unión Europea y los Estados (federados o no) Miembros.

II. EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.

Los principios de primacía y de subsidiariedad inciden, con carácter general, en las relaciones entre la UE y los Estados Miembros, siendo el primero un principio vertebrador de las mismas (para garantizar la homogeneidad en la aplicación del Derecho de la UE en todos los Estados), mientras que el principio de subsidiariedad es un principio que rige el ejercicio de las competencias compartidas entre la UE y los Estados Miembros, con especial importancia, sobre todo en su faceta descendente, como vamos a ver a continuación, para los entes federados de los Estados políticamente descentralizados.

² *Vid.*, SSTC 29/1986, 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 117/1992, 80/1993, 141/1993, 244/1993, 29/1994, 213/1994, 112/1995, 67/1996, 147/1996, 265/1996, 37/1997, 133/1997.

³ RUIPEREZ ALAMILLO, J. “Estática y Dinámica constitucionales en la España de 1978. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales” en ROURA, S y TAJADURA, J. *La Reforma Constitucional*. Biblioteca Nueva. Madrid. 2005. pp. 33 y ss.

Como es sabido, el Tribunal de Justicia de la UE sostiene, en una larga y constante jurisprudencia de ociosa cita que se remonta hasta las Sentencias *Van Gend en Loos* (1963) y *Costa c. Enel* (1964), de la “obligatoriedad” y el “efecto directo” de las normas europeas, indicando éstas se aplican de modo preferente sobre la legislación nacional anterior y posterior a la norma europea, pues de lo contrario, la eficacia y aplicación homogénea del Derecho europeo quedaría condicionada a la voluntad de los Estados. En la Sentencia *Larsy*, entre otras⁴, el Tribunal ha aclarado, además, que esta obligación corresponde no sólo a los órganos judiciales, sino a todos los órganos del Estado.

Téngase en cuenta, además, que en caso de incumplimiento del Derecho europeo, y de acuerdo con el art. 260 TFUE, “si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal” y que “si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. La Comisión indicará el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y que considere adaptado a las circunstancias. (...). Si el Tribunal declarare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva”. De acuerdo también con el Tribunal, en principio, cabe declarar la existencia de un incumplimiento de un Estado miembro cualquiera que sea el órgano de dicho Estado cuya acción u omisión ha originado el incumplimiento, incluso cuando se trata de una institución constitucionalmente independiente⁵ y, por supuesto, tampoco cabe la excepción basada en la estructura descentralizada del Estado⁶, como lo ha proclamado este órgano, respecto de España, en la STJUE de 28 de junio de 2007, Comisión/España, asunto C-235/04.

Pero no es del todo cierto que la Unión Europea sea del todo ajena a la organización territorial de los Estados Miembros. El efecto centralizador de la integración se trata, al menos en teoría, de contrarrestar a través del principio de subsidiariedad, en su nuevo sentido descendente. Y es que la doctrina, ha distinguido, al menos⁷ dos sentidos diversos del principio de subsidiariedad. El primero consistiría en fomentar la toma de decisiones en el ámbito político más cercano al ciudadano. Desde esta perspectiva, la acción de la Unión cedería, según el caso, ante el estatal, regional o local (concepción descendente). La segunda sería que la acción comunitaria está justificada si los objetivos perseguidos se consiguen mejor actuando a este nivel

⁴ *Vid.*, también, las sentencias de 13 de julio de 1972, Comisión/Italia, 48/71, Rec. p. 529, apartado 7, y de 19 de enero de 1993, Comisión/Italia, C-101/91, Rec. p. I-191, apartado 24.

⁵ *Vid.*, STJCE Comisión c. Italia, de 9 de Diciembre de 2003. Asunto C-129/00 (§29), entre otras.

⁶ *Vid.*, SSTJUE de 14 de junio de 2007, Comisión/Bélgica, asunto C-422/05, 16 de diciembre de 2004, Comisión/Austria, asunto C-358/03, de 12 de diciembre de 1996, Comisión/Alemania, asunto C-297/95, de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia, asunto C-143/02.

⁷ Podemos encontrar un tercer sentido del principio de subsidiariedad, el llamado “horizontal”, que se encuentra, por ejemplo, en el art. 118 de la Constitución Italiana, que no interesa a los efectos de este trabajo.

(concepción ascendente). En cuanto al Derecho positivo, podemos decir que, precisamente, buscando potenciar su rol político dentro de la Unión, los nuevos Estatutos de España e Italia recogen la vertiente descendiente⁸, mientras que en los actuales Tratados, encontramos ejemplos de ambas vertientes⁹. De acuerdo con lo que establece el artículo 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, algunos Estatutos de Autonomía de España e Italia han regulado también, la participación de sus instituciones en el procedimiento legislativo europeo¹⁰. Lo de menos es detenernos aquí sobre si, dado que el mismo protocolo establece, también, que “incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada Cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”, los Estatutos autonómicos son la norma ideal para recoger una facultad que, de acuerdo a los Tratados, es potestad de los órganos legislativos centrales, pues son los que deciden cuando consultar a los Parlamentos regionales. Lo importante, por el contrario, a los efectos que ahora nos interesan, es señalar que las Comunidades Autónomas y Regiones buscan, de este modo, su campo de acción jurídico-político dentro de la Unión.

Una reivindicación, por lo demás, que viene de largo. No podemos detenernos aquí, como es lógico, en un análisis doctrinal exhaustivo pero no nos resistimos, sin embargo, por lo anecdótico que resulta viniendo del otrora, quizás, mayor partidario de la centralización política en nuestro país, a recoger las palabras del

⁸ *Vid.*, arts. 90 y 237 Estatuto de Autonomía de Andalucía, 85 y 93 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 43, 48, 55, 62 del Estatuto de Castilla y León, Preámbulo, art. 84 y art. 188 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, arts. 61, 64 y 70 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, art. 59 del Estatuto de Extremadura y art. 112 del Estatuto de Autonomía de Islas Baleares en España y art. 10 del Estatuto de Abruzzo, arts. 2, 42 y 54 del Estatuto de Calabria, arts. 3, 19, 20 y 64 del Estatuto de Campania, arts. 8, 9, 18 y 19 del Estatuto de la Emilia-Romagna, arts. 16 y 49 del Estatuto de Lazio, art. 2, 51, 62 y 63 del Estatuto de Liguria, arts. 3, 4 y 50 a 54 del Estatuto de Lombardía, arts. 2, 28 y 36 del Estatuto de Marche, art. 2, 9, 53, 62 y 63 del Estatuto de Molise, Preámbulo, y arts. 3, 36 y 62 del Estatuto de Piemonte, arts. 3, 50, 58 y ss. del Estatuto de la Toscana, art. 16 del Estatuto de la Región de Umbría, y arts. 5, 11, 15 y 16 del Estatuto de Veneto.

⁹ La visión descendente del principio de subsidiariedad la encontramos en el art. 1.2 TUE (“El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”) y la faceta ascendente en el art. 5.3 (“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión (...)” y también que “(...) Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo”)

¹⁰ Por ejemplo, el art. 88 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que “El Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat” y el art. 15 del Estatuto de Piamonte, que “La Región, de conformidad con las normas de procedimiento establecidas por ley del Estado, concurre a la determinación de la política de la Unión Europea, participa de las decisiones dirigidas a la formación de actos normativos de la Unión y garantiza la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos y programas internacionales” (traducción propia).

fallecido político y académico gallego, M. Fraga Iribarne, quien escribía, en 1997, una vez ya convertido en Presidente de la Xunta de Galicia, que “la aplicación del principio de subsidiariedad no puede excluir a las regiones y a los entes locales con el pretexto de que las competencias de las colectividades subestatales constituyen una *cuestión de orden interno de cada Estado Miembro* y con la excusa de que el principio de subsidiariedad *se aplica sólo a las relaciones entre la Comunidad y sus Estados Miembros*. Si esto fuera así nos encontraríamos ante el peligro de renacionalización y recentralización de políticas que, hoy por hoy, en muchos Estados Miembros, son competencia de las regiones y, en algunos casos, incluso, de los poderes locales”¹¹.

Para conseguir, pues, contrarrestar este efecto centralizador, hacía las siguientes propuestas: a) inclusión de una referencia explícita a las regiones y entes locales en el texto del art. 3.B del TCE. b) introducción de mecanismos que mejoren la participación de los entes regionales y locales en los procedimientos de control previo del efectivo cumplimiento del principio de subsidiariedad. c) reconocimiento al Comité de las Regiones y, eventualmente, a sus miembros, de una legitimación activa “privilegiada” para recurrir ante el Tribunal de Justicia las vulneraciones del principio de subsidiariedad.

Diecisiete años después podemos afirmar que se han producido avances en todas en ellas sin haber sido, sin embargo, adoptadas de manera plena. Respecto de la primera, hemos visto, que el art. 4.2 TUE se limita a reconocer la organización descentralizada de los Estados Miembros sin que eso suponga, obviamente, reconocimiento de la personalidad jurídica, en el ámbito de la Unión, a sus entes descentralizados.

En cuanto a la segunda, como es sabido, desde el Tratado de Maastricht, con la reforma del art. 203 TCE, a propuesta de Bélgica y Alemania, los representantes con rango ministerial de los entes descentralizados pueden participar en las reuniones del Consejo, aunque desde el punto de vista del Derecho europeo esta decisión corresponde al Gobierno central de los Estados Miembros. Ello es así porque esta previsión, contenida hoy en el art. 16.2 TUE, y porque la UE – insistimos – no se inmiscuye en la organización territorial de los Estados, no establece ninguna regla acerca de cómo ordenar, en el seno de los Estados, esta participación en el Consejo. De hecho, los Estados federales o políticamente descentralizados han adoptado distintas soluciones al respecto, regulando *ad intra* la participación de los entes descentralizados en el Consejo bien en la Constitución¹², bien en una ley ordinaria¹³ bien, en normas de *soft law*¹⁴, o por acuerdo de las partes implicadas¹⁵.

¹¹ FRAGA IRIBARNE, M. *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*. Fundación Galicia Europa. Santiago de Compostela. 1997 p 118. Subrayado en el original.

¹² El art. 23.6 de la Constitución alemana establece que establece que en las materias mencionadas, competencia de los *Länder*, el ejercicio de los derechos que corresponden a Alemania como miembro de la Unión Europea serán delegados por el gobierno federal a un representante del gobierno de los estados elegido por el *Bundesrat*. Pero es que, además, hay otras dos disposiciones, en el mismo precepto constitucional, que refuerza el papel de los estados al respecto: a) el apartado cuarto establece que el Consejo tendrá que participar en la toma de posición de Alemania cuando a nivel interno ostente competencias al respecto y; b) el apartado quinto, que, incluso en las materias competencia exclusiva de la Federación, que sean de interés para los estados, debe ser informado el Consejo.

El artículo 23.d de la Constitución austriaca también regula la participación en la fase ascendente del proceso legislativo europeo de los *Länder*, aunque lo hace de un modo mucho más

En tercer y último lugar, el Comité de las Regiones puede, con la aprobación del Tratado de Lisboa, interponer recurso ante el TJUE “contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta”¹⁶, por lo que, aun cuando, como vemos, tiene legitimación activa, esta no es, todavía, como pretendía el Profesor M. Fraga, “privilegiada”. También las Regiones tienen legitimación activa para acudir ante el TJUE en defensa de sus intereses, pero mucho más limitada que la de los Estados¹⁷.

restringido. Tras establecer, el apartado 1, un deber general de información a los estados en unos términos similares a como lo hace la Constitución alemana, el apartado tercero tan sólo establece que la Federación “puede” delegar la representación en el Consejo en algún cargo de los *Länder*.

¹³ La Ley italiana n. 131/2003, establece, en su artículo 5, párrafo 1º, y conforme a lo dispuesto en el quinto párrafo del art. 117 CI, que en las materias propias de su competencia “las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano concurren directamente, en las materias de su competencia legislativa, a la formación de los actos comunitarios, participando, en el ámbito de la delegación del gobierno, en la actividad del Consejo y en los grupos de trabajo y los comités del Consejo y de la Comisión Europea, de acuerdo con la modalidad acordada en sede de la Conferencia Estado-Regiones teniendo en cuenta las particularidades de las Regiones especiales y, sin embargo, garantizando la unidad de la posición italiana por parte del jefe de la delegación designado por el gobierno” (Traducción propia), mientras que, para fijar la posición común de Italia al respecto, el art. 22 de la Ley 234/2012 establece la participación de las Regiones en los actos normativos a través de la *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*, la cual será convocada por el Presidente del Consejo de Ministros, como mínimo, cada cuatro meses o a petición de las Regiones y Provincias autónomas en una sesión especial para establecer las líneas generales de actuación en política europea. El proceso concreto de transmisión de información por parte del Consejo de Ministros y el plazo para que las Regiones transmitan su posición al respecto y el procedimiento de adopción de una posición común se regula en el art. 24. Según dispone, también el antes referido art. 5 de la Ley 131/2003, en la delegación del Gobierno en el Consejo participará al menos un miembro de las Regiones.

¹⁴ Acuerdos de 1994 en Bélgica, sobre la participación de las Regiones en los asuntos europeos que, además, se cumplen efectivamente, pues Bélgica que más ha delegado en estas autoridades su participación en el Consejo. (Cfr., A. URIBE OTALORA. “La Participación de las Regiones Europeas en el Consejo de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido” *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. nº 14 (2003). Pp. 257-259).

En España la participación de las Comunidades Autónomas se halla regulada en los Acuerdos CARCE de 9 de Diciembre de 2004 (BOE 16 de Marzo de 2005), aunque algunos Estatutos de Autonomía han recogido el derecho de las autoridades autonómicas a esta participación (*Vid.*, art. 186 EAC, 61.3 EACV, 63 EACL, 93 EAAR, 234 EAA, y 111 EAB). A pesar del tenor literal de algunos de estos preceptos, y especialmente, el apartado segundo del referido precepto del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo tenor literal indica que “La Generalitat debe participar de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan exclusivamente. En los demás casos, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan”, el TC (STC 31/2010, Fdto. Jco 120), ha precisado que “evidentemente al legislador estatal a quien compete concretar los supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación”.

¹⁵ En el caso de Reino Unido, no hay norma, de ningún tipo, que regule la participación de Escocia Gales e Irlanda del Norte en las reuniones del Consejo, y sin embargo, vienen haciéndolo desde 1999.

¹⁶ Art. 8 del protocolo nº 2, anexo al Tratado de Lisboa, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad

¹⁷ El mismo precepto citado en la nota *supra*, establece que “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por un Estado miembro, o

De todos modos, y para finalizar, debemos indicar que de poco sirve a los intereses de los Estados, en general, y de los entes regionales y locales en particular, esta perspectiva descendente del principio de subsidiariedad, si los controles son escasos o nulos. En primer lugar, y por lo que respeta al control político, un análisis, incluso superficial, de los preceptos citados, muestra que los Parlamentos nacionales pueden “retrasar” – más que vetar - la decisión pues las instituciones europeas siempre pueden, si tienen una opinión decidida al respecto, mantener la propuesta de forma motivada¹⁸.

Por lo que respecta al control jurídico, el Tribunal de Justicia sigue actualmente ejerciendo un control muy laxo sobre el principio de subsidiariedad, limitando su examen, prácticamente, a la existencia formal de una motivación de la normativa comunitaria que no contenga errores materiales importantes¹⁹. Hasta donde nosotros tenemos noticia, nunca el Tribunal ha anulado un acto de la Unión Europea en virtud del principio de subsidiariedad, dando a ésta un amplio marco de discrecionalidad. Así pues, no es de extrañar, las dudas que este principio suscitaba al Consejo Constitucional francés, el cual indicaba que “la aplicación de este principio podría no ser suficiente para impedir que las transferencias de competencia autorizadas por el tratado revistan una amplitud o intervengan según modalidades tales que puedan verse afectadas las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional”²⁰.

Pero podemos ir mucho más lejos y afirmar, con la Profesora M. Rodríguez Izquierdo, que al tecnificarse y economizarse, la subsidiariedad favorece más a las dinámicas del mercado que a las de la política (...) De una parte se convierte en un criterio fácilmente aplicable para justificar las medidas más expansivas de las regulaciones europeas. De otra parte desaparece su virtualidad protectora de las competencias que los Estados, o los entes subestatales, están condiciones óptimas de desarrollo para atender a las demandas de sociedades nacionales o infranacionales además de a los objetivos globales. El *principio* tecnificado, por tanto, encamina la interpretación a favor de lo europeo. La consecuencia, y la *regla* que de ahí se deduce es

transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo”

¹⁸ Prueba de ello, sin perjuicio de que, efectivamente, las Instituciones europeas puedan retirar la propuesta, es los dos casos que se mencionan en la propia página web del Parlamento europeo (http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.2.pdf) cuyo texto transcribimos aquí: “En mayo de 2012, se emitió la primera «tarjeta amarilla» en relación con una propuesta de Reglamento presentada por la Comisión sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (denominada «Monti II»). Doce de los cuarenta Parlamentos nacionales o cámaras de dichos Parlamentos (en total, 19 votos de los 54 atribuidos) consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión retiró finalmente su propuesta, si bien consideró que no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad. En octubre de 2013, se presentó otra «tarjeta amarilla» (14 cámaras de Parlamentos nacionales de 11 Estados miembros, 18 votos) respecto de la propuesta de Reglamento relativo a la creación de la Fiscalía Europea. La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, decidió mantener la propuesta, indicando que esta, conforme al principio de subsidiariedad, probablemente se ejecutaría a través de una cooperación reforzada”.

¹⁹ Cfr., MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L. “El Principio de subsidiariedad en el Tratado de Lisboa” *Anuario Parlamento y Constitución*. 2010 pp. 183 y ss.

²⁰ Vid., Resolución 2007-560, relativa a Lisboa.

la preferencia por la actuación europea”²¹. De lo que, colige la autora, la subsidiariedad se transforma en una *manifestación más del principio de primacía*. Y de este modo, la pretendida organización de las competencias de Unión Europea en clave federal, objetivo que se trataba de alcanzar con la positivización del principio de subsidiariedad, resulta un fracaso.

III. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACCIÓN O INACCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA CLÁUSULA DE SUPLETORIEDAD.

En el epígrafe anterior hemos asentado, con base en la legislación y jurisprudencia europea, la responsabilidad de los Estados por incumplimiento del Derecho de la UE, sean culpables de dicho incumplimiento los órganos de la Federación o los de los entes descentralizados. Dijimos también, ya en la Introducción, que por ello los Estados descentralizados de nuestro entorno habían constitucionalizado un poder de sustitución de ejecución del Derecho europeo para el caso de inacción o acción defectuosa por parte de los entes descentralizados que puedan evitar el ilícito según el Derecho de la UE.

Veamos como regulan estos Estados el “poder de sustitución” que comentamos: el art. 16 de la Constitución de Austria lo establece en unos términos absolutamente respetuosos con el poder de los *Länder*, indicando que “los Estados estarán obligados a tomar medidas que resulten necesarias para la aplicación de tratados internacionales dentro de su respectiva esfera de actuación autónoma; en caso de que un Estado no cumpla esta obligación dentro del plazo debido se trasladará la competencia para adoptar dichas medidas, en particular la promulgación de las leyes necesarias, a la Federación. Toda medida adoptada por la Federación con arreglo al presente precepto, especialmente toda ley así promulgada o decreto dictado de este modo, dejará, sin embargo, de tener vigencia (*tritt ausser Kraft*), en cuanto el Estado en cuestión haya tomado las medidas necesarias”. El segundo apartado de este artículo, y esto sí es un elemento centralizador, pero como se aprecia, de escasa relevancia, un derecho de la Federación de “vigilancia” sobre la ejecución de los Tratados Internacionales, incluso en materias que pertenezcan a su ámbito de actuación autónoma.

El artículo 169 de la Constitución de Bélgica deja abierta, sin embargo, la cuestión relativa a qué ocurre cuando, después de ejercida la competencia, en sustitución por parte del Estado central, la Región decide hacerlo. Dice así: “A fin de garantizar el respeto de las obligaciones nacionales o supranacionales, los poderes citados en los artículos 36 y 37 podrán, respetando las condiciones fijadas por la ley, sustituir temporalmente a los órganos aludidos en los artículos 115 y 121. Tal ley deberá ser aprobada con la mayoría prevista en el artículo 4, último párrafo”.

El artículo 121 de la Constitución italiana, para finalizar, aunque lo hace en unos términos más amplios, y adoptando las cautelas de que ese poder sustitutivo sea aplicado conforme a ciertos principios, no resuelve, tampoco, esta cuestión: “Podrá el Gobierno suplir a los órganos de las Regiones, de las Ciudades metropolitanas, de las Provincias y de los Municipios en caso de inobservancia de normas y tratados

²¹ RODRIGUEZ-IZQUIERDO, M. *Primacía y Subsidiariedad en la Unión Europea*. CEPC. Madrid 2011 p. 381.

internacionales o de la normativa comunitaria o bien de peligro grave para la incolumidad y seguridad pública, o cuando así lo exija la preservación de la unidad jurídica o económica y en particular la salvaguardia de los niveles básicos de las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales, sin tomar en consideración para ello los límites territoriales de los órganos de gobierno local. Se establecerán por ley²² procedimientos destinados a garantizar que los poderes sustitutivos se ejerzan con observancia del principio de subsidiariedad y de colaboración leal”.

Ante la ausencia de una regulación constitucional similar en nuestra Carta Magna de 1978, lo que, por cierto, resulta incomprensible si se tiene en cuenta que se trataba de una Norma de espíritu claramente europeísta, a la vez que descentralizador, la doctrina ha ensayado tres tipos de soluciones posibles para conseguir el mismo objetivo, sin ser ninguna, a nuestro juicio, plenamente satisfactoria²³.

a) La primera sería la posibilidad de dictar, en virtud del art. 150.3 CE, una ley de armonización del Derecho de las Comunidades Autónomas, pero dicha solución no parece adecuada al objetivo perseguido, en primer lugar, porque no soluciona el problema de inacción de una Comunidad Autónoma, razón por la cual en segundo lugar, no se podrían dictar leyes de armonización con carácter previo (STC 76/1983 LOAPA) y, en tercer lugar, el art. 150.3 CE ha sido definido por el TC como una cláusula de cierre del sistema, cuando el legislador estatal no disponga de otros medios, y por lo tanto, su naturaleza casa mal con la necesidad ordinaria de ejecutar el Derecho de la Unión. La cláusula del art. 150.3 CE permitiría, a nuestro juicio, todo lo más, dictar una norma de carácter armonizador de las distintas normativas autonómicas sobre la ejecución de los actos de la Unión, para evitar que la aplicación de alguna de ellas, contraria al Derecho europeo, pudiera hacer incurrir al conjunto del Estado en responsabilidad, y aun en este caso se podría discutir si se exige que el Estado haya sido previamente, al menos, apercibido, pues en caso contrario se estaría otorgando al poder central un poder exorbitante para ejercitar a discreción. El Estado, en todo caso, no tendría la obligación de dictar dicha normativa. Pero lo que nunca permitiría dicha cláusula es que, en el momento de la ejecución de un determinado y particular acto de la Unión y ante el incumplimiento (de *iure* o de *facto*) de la Comunidad Autónoma, el Estado dictase una “ley de armonización” para evitar la sanción.

b) Tampoco, dado su carácter excepcional, es posible utilizar el mecanismo del art. 155 CE. Por lo menos, no como un poder de sustitución de la actividad normativa de la Comunidad Autónoma. Sólo en el caso de una reiterada y grave negativa de una Comunidad Autónoma que pudiesen hacer incurrir al Estado en una de las sanciones previstas en el art. 7 TUE podría justificar, a nuestro juicio, la puesta en marcha de esta “ejecución federal” extraordinaria.

c) Respecto, por último, a la posibilidad, que, por cierto, es la acogida por el TC en su STC 79/1992 (que entendemos superada), recogida en el art. 149.3 CE, de dictar una ley estatal de carácter supletorio, junto con insistir, con el Profesor J. A Montilla, en que no es el cauce teórico adecuado (una cosa es la ejecución del Derecho europeo y otra distinta la supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho de las Comunidades Autónomas), hay que señalar, además, que es contradictoria con la

²² *Vid.*, art. 41 de la legge 24 dicembre 2012, n. 234.

²³ Cfr., MONTILLA MARTOS, J.A. *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*. CEPC. Madrid. 2005 pp. 87 y ss.

jurisprudencia constitucional posterior respecto de esta cláusula de supletoriedad, que el Tribunal Constitucional ha descartado, también, como título competencial que permita dictar normas, con carácter meramente supletorio, sobre materias que no sean de su competencia. Incluso, como vamos a ver a continuación, en el supuesto de que, en virtud del principio dispositivo, los órganos legislativos del poder central tuviesen competencia, en un territorio, para regular la materia, la normativa resultante sería, en su caso, potencialmente aplicable con carácter supletorio por el operador jurídico en otras Comunidades del Estado que sí han asumido esa competencia, pero nunca podrá incluirse en ella preceptos destinados exclusivamente a producir efectos supletorios en dicho territorio.

Aun sin poder entrar, como es lógico, en profundidad, sobre ella, merece la pena detenerse brevemente en la última posibilidad dado que la interpretación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE ha sufrido un cambio en la jurisprudencia constitucional y ha hecho correr ríos de tinta entre la doctrina. Hay que comenzar, pues, indicando que la posibilidad de que el Estado legisle con carácter supletorio en ejecución del Derecho europeo fue aceptado por el TC en la STC 79/1992, donde indica que “a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de la Comunidad Autónoma, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho Comunitario europeo”. Pero cabe plantearse si esta doctrina sigue vigente teniendo en cuenta que en las SSTC 118/96 y 61/1997 afirmó que “el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las que carece de todo título competencial; el legislador no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula universal de atribución de competencias”²⁴, y, de hecho, “tampoco puede ser un título que permita al Estado derogar el que era su propio Derecho (...). De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el Derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad, cual es la de que, con la constitución de los órganos de las Comunidades Autónomas, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial en el ordenamiento, permitiendo y prescribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal”²⁵.

Pese a las críticas²⁶ de un buen sector de la doctrina, en nuestra humilde opinión, el TC no hace sino compatibilizar, de un modo bastante razonable el principio de supletoriedad con el principio de competencia que rige cualquier Estado políticamente descentralizado. Asumir que el Estado central puede dictar normas con carácter meramente supletorio, y afirmar que la supletoriedad es un mandato/habilitación al legislador nacional y no, como afirma el TC en las sentencias citadas, una norma dirigida al aplicador del Derecho, contraviene los principios más básicos de un Estado federal o políticamente descentralizado. El ingenio del Profesor I.

²⁴ *Vid.* STC 118/96 Fto. Jco. 6º.

²⁵ *Vid.* STC 61/1997. Fdto. Jco. 12º.

²⁶ Las más vehementes, sin duda, provenientes del Profesor O. Alzaga, para quien la doctrina del TC “no resiste el menor análisis” (Cfr., ALZAGA VILLAAMIL O. GUTIERREZ GUTIERREZ, I REVIRIEGO PICÓN, F. SALVADOR MARTÍNEZ, M. *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Editorial Ramon Areces. 5^a ed. Madrid. 2011 pp. 643-648).

De Otto, aun cuando partiese, lo que se explica perfectamente por el momento histórico en el que escribe estas líneas, de una incorrecta distinción entre Estado Federal/Estado Regional, lo ponía claramente de manifiesto cuando, en un trabajo sobre otra de las tres cláusulas que contiene el art. 149.3 CE (aunque las conclusiones son trasladables al caso que examinamos), afirmaba que “mientras que en el Estado federal la limitación del poder de la Federación se hace limitando materialmente su validez, en el caso del Estado Regional el poder del Estado se halla sometido únicamente a límites de vigencia”²⁷. Puesto que nosotros partimos de la concepción, de la naturaleza federal del Estado de las Autonomías como, también, del llamado Estado Regional italiano (donde, como hemos visto, no se acude a ninguna cláusula de supletoriedad para dar cumplido desarrollo al Derecho de la UE), a nadie sorprenderá que nos sumemos a autores como I. Lasabaster, J. Balza²⁸, P. De Pablo, y R. Canosa²⁹, y neguemos esta validez universal del Derecho estatal³⁰. La interpretación de la cláusula de supletoriedad que se desprende de la más actual doctrina del TC, contraria a la de los primeros comentaristas³¹, no hace sino poner de manifiesto la evolución de nuestro Estado autonómico. Tampoco en otros Estados federales como Alemania³² y ni siquiera, en Italia³³, la Constitución contiene una cláusula de supletoriedad del Derecho estatal sobre el de los entes descentralizados.

²⁷ DE OTTO Y PARDO, I. “La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. nº 2. 1981. P. 71.

²⁸ BALZAAGUILERA, J. y DE PABLO CONTRERAS, P. “El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 55 (julio-septiembre 1987).

²⁹ CANOSA USERA, R. “Contribución al estudio de la supletoriedad”, *Revista Vasca de Administración Pública*. Nº 35 81993).

³⁰ Una precisión se impone aquí: Tiene validez universal, de acuerdo con la actual doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, el Derecho estatal anterior a la aprobación de la Constitución, sin perjuicio de que se vea desplazado, en su caso, por el Derecho de las Comunidades Autónomas dictado en virtud de sus competencias. El Derecho estatal dictado con carácter meramente supletorio allí donde ostente competencias en la materia (v.gr., para regular lo básico) es, de acuerdo con la doctrina del TC y la tesis de los autores citados, inconstitucional y, por tanto, en este caso (no estamos ahora en ninguno de los supuestos excepcionales y problemáticos de las SSTC 46/1989 o 236/2008) nulo. Cuestión distinta es cuando el Estado pueda alegar un título legítimo sobre algún sector de una materia, en virtud, por ejemplo, de poderes implícitos: en ese caso, y como ha dicho hasta la saciedad el TC en la STC 31/2010 el Derecho estatal tiene, además, y como también es habitual en todos los Estados federales, carácter prevalente.

³¹ Cfr., por todos ALONSO DE ANTONIO, J.A. “Artículos 149.1.1^a, 4^a, 5^a, 7^a, 10^a a 32^a, 2 y 3: sistema de distribución de competencias” en ALZAGA VILLAMIL, O. (Dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas. Tomo XI. Madrid 1996. Pp. 314-320.

³² La Constitución alemana sí recoge, en los artículos 125.a, 125.b y 125.c determinados supuestos en los que el Derecho de la Federación se mantiene vigente hasta la aprobación de la normativa de los *Länder* en los asuntos de su respectiva competencia, pero de ningún modo autoriza a una actividad legislativa de la Federación sobre cualesquiera asuntos.

³³ El art. 117 CI, establece una clara distinción de competencias entre el Estado central y las Regiones que no deja lugar a cláusulas de supletoriedad, y si estas se dan en algunos Estatutos de las Regiones es, obviamente, una técnica regional para dar completitud y coherencia al ordenamiento jurídico de la Región. Así cuando, por ejemplo, el Art. 57 de Cerdeña establece: “En las materias atribuidas a la competencia de la Región, hasta que no se disponga de modo diverso con Ley regional, se aplican las Leyes del Estado” lo único que hace, a nuestro juicio, es adoptar una técnica de resolución de problemas derivados de posibles lagunas del ordenamiento regional, pero no reconociendo una competencia legislativa universal del Estado central.

Por tanto, no podemos compartir con el Profesor J. Tajadura, que la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal sea imprescindible para la unidad de un Estado “constitucionalmente garantizado”³⁴. Ésta tiene, incluso actualmente, sentido, en nuestro autonómico, consecuencia del principio dispositivo, dado que, según lo dispuesto en el art. 149.3 CE, aquellas materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía son competencia del poder central³⁵.

Es por ello que abogamos por una reforma constitucional que, al estilo de otras normas europeas, establezca la facultad del Estado de sustituir, con su acción, la inacción u acción defectuosa de las Comunidades Autónomas, el momento de ejecución del Derecho de la UE. Esta propuesta sería en beneficio de todos por favorecer la seguridad jurídica porque, como hemos dicho, el Estado central podría, *ultima ratio*, acudir al procedimiento extraordinario del art. 155 CE o (de modo menos radical) a la doctrina americana de los poderes implícitos con el fin de evitar el ilícito internacional, justificado, sobre todo, en que tampoco está previsto un mecanismo de traslado de la responsabilidad a la Comunidad Autónoma en caso de que la infracción sea imputable a ésta. La solución que proponemos debería, por tanto, indicar, primero, cuál es el momento a partir del cual el poder central puede intervenir (a nuestro juicio, tras la sentencia, a la que hace referencia el art. 260.1 TFUE); segundo, el procedimiento a seguir, que deberá incluir el requerimiento a la Comunidad Autónoma culpable de la sentencia condenatoria y; tercero, las garantías (fundamentalmente, que la norma estatal deja de tener eficacia en el momento en que la Comunidad cumpla con sus obligaciones comunitarias).

IV. CONCLUSIONES.

En el presente estudio hemos centrado la atención en un problema que, a pesar de no ser desconocido, sigue sin tener una solución razonable en nuestro ordenamiento constitucional: se trata de la responsabilidad que genera para el Estado en su conjunto, el incumplimiento por acción o inacción por parte de las Comunidades Autónomas del Derecho de la Unión Europea. Este problema se produce porque, como es sabido, el principio de primacía rige, dando lugar, como decimos, a responsabilidad, independientemente de cual sea la autoridad estatal culpable del incumplimiento; y se agudiza consecuencia de la nueva vertiente descendiente del principio de subsidiariedad.

Nuestra tesis consiste, en síntesis, en que no existe en España, a diferencia de en otros Estados federales o políticamente descentralizados de nuestro entorno, un cauce jurídico que permita al Estado central suplir los posibles incumplimientos del

³⁴ Cfr., TAJADURA TEJADA, J. *La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*. Biblioteca Nueva. Madrid. 2000.

³⁵ Por eso tampoco es cierto que la cláusula de supletoriedad debiera tener una naturaleza meramente transitoria (Cfr., en este sentido, LAGASABASTER HERRARTE, I. *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*. Civitas. Madrid. 1980. P. 80), pues cuando el Estado legisla con título valido sobre un territorio que no ha asumido en su Estatuto competencias legislativas en la materia produce una norma que, por mandato constitucional, produce efectos supletorios en el resto del territorio, aunque esto tenga que ser el aplicador del Derecho quien lo aprecie, y no el propio legislador el que lo establezca en la norma (Cfr., MEILAN GIL, J.L. *La ordenación jurídica de las Autonomías*. Tecnos. Madrid. 1988 p 157).

Derecho de la Unión por parte de las Comunidades Autónomas a fin de evitar el ilícito europeo, por lo que debería operarse una reforma constitucional al efecto. La constitucionalización de este “poder de sustitución” debería contener, al menos: a) el momento en que el Estado central puede actuar. b) el procedimiento por el que esa acción se lleva a cabo. c) Las garantías y límites de esa acción.

Resumen: Los dos principios básicos que rigen las relaciones entre la Unión Europea y los Estados son el principio de primacía y el principio de subsidiariedad. En tanto que las Comunidades Autónomas no son sujetos de Derecho europeo estos no cambian, pero sí pueden tener lugar ciertas paradojas jurídicas cuando los Estados son condenados por la acción o inacción de los entes descentralizados en la ejecución de la normativa europea. En algunos Estados como Austria, Bélgica, o Italia se ha consagrado a nivel constitucional un poder de sustitución de la Federación con el fin de evitar el ilícito internacional. Nuestra Constitución no estableció esta competencia en favor de los órganos del poder central pero sí estableció (art. 149.3), que el Derecho del Estado era, en todo caso, de aplicación supletoria. Sin embargo, una consolidada jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional redujo la aplicación de esta cláusula, de acuerdo con el principio de competencia que debe regir las relaciones entre el Estado central y los miembros en todo Estado políticamente descentralizados, a unos estrechos márgenes que no permite tal interpretación. Por ello abogamos por una reforma constitucional, necesaria, por lo demás, en otros aspectos, que incluya este poder de sustitución en favor de los órganos del poder central.

Abstract: The two basic principles governing relations between the European Union and States are the principle of primacy and the principle of subsidiarity. While the Autonomous Communities are not subject to European law they do not change, but some legal paradoxes may occur when states are condemned by the action or inaction of decentralized authorities in the implementation of EU legislation. In some states like Austria, Belgium or Italy it is enshrined in the constitution a power of substitution of the Federation in order to prevent international punishment. Our Constitution established this competition in favor of the organs of central power but established (art. 149.3), the law of the state was, in any case, suppletory. However, a consolidated jurisprudence of our Constitutional Court reduce the application of this clause, in accordance with the principle of competence which must govern relations between the central government and all members in politically decentralized state, a narrow margin that does not allow such interpretation. Therefore we advocate a constitutional amend is necessary, moreover, in other aspects, including the power of substitution in favor of the organs of central power.

Palabras clave: Federalismo, Primacía, Subsidiariedad, Poder de sustitución, Derecho Supletorio.

Keywords: Federalism, Primacy, Subsidiarity, Power of Substitution, Suppletory Law.