

DINÁMICAS COMPETENCIALES CENTRÍPETAS EN LA TRANSPOSICIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA DEL DERECHO COMUNITARIO

Francisco Javier Donaire Villa
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: 1.- La transposición del Derecho de la UE en España, entre una teórica neutralidad competencial interna y efectivas dinámicas centrípetas. 2.- Muestras recientes de la consolidada utilización expansiva del título competencial horizontal del Estado sobre bases y ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE). 3.- Algunos ejemplos actuales de una creciente práctica competencial estatal condicionante del despliegue autonómico de políticas propias: Reglamentos formal e íntegramente básicos. 4.- La creciente confluencia de títulos competenciales estatales funcionalmente heterogéneos sin desglose e identificación de qué y cómo es “lo básico” en un mismo texto normativo: incertidumbres y dinámicas eventualmente restrictivas del desarrollo legislativo autonómico. 5.- Creación de mecanismos de coordinación al amparo de competencias legislativas exclusivas del Estado. 6.- Un reciente caso representativo del empleo restrictivo de técnicas competenciales generales estatales para la transposición del Derecho de la UE: la incipiente conflictividad competencial interna en torno a la transposición de las Directivas sobre eliminación de bolsas de plástico. 7.- ¿Hay que abordar (y cómo) todas o algunas de estas tendencias centrípetas? Breves apuntes finales para un debate más amplio.

1.- La transposición del Derecho de la UE en España, entre una teórica neutralidad competencial interna y efectivas dinámicas centrípetas

La cesión de competencias a la Unión Europea (UE), y el producto del ejercicio de esas competencias cedidas, la legislación derivada de esta, no solo han incidido en la relación horizontal entre los poderes “clásicos” del Estado o forma de gobierno, dando lugar a un reforzamiento de la posición gubernamental debido al mecanismo decisorio comunitario, que sitúa al Consejo como la principal instancia legisladora y de decisión de la Unión. También repercuten sobre la distribución competencial interna y las respectivas posiciones que en ella ocupan Estado y Comunidades Autónomas, en el marco del modelo de organización territorial del Estado.

Esa repercusión, claro está, no es consecuencia jurídica directa del Derecho de la UE, que a este respecto establece como principio esencial el de autonomía institucional y de procedimiento de los Estados miembros en el cumplimiento de dicho Derecho. Pero sí es un “efecto colateral” del particular contexto jurídico-constitucional en que se sitúa el funcionamiento concreto del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas cuando se trata de dar satisfacción a esa exigencia europea de ejecución interna de la normativa comunitaria. Como repetidamente ha dicho el Tribunal Constitucional, el Derecho de la UE no es parámetro de constitucionalidad. Pero sí es un importante elemento a considerar en la resolución jurisdiccional de conflictos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas que surjan a propósito de a quién y cómo corresponde transponer o aplicar ese mismo Derecho (el comunitario).

Es aquí, en el ámbito de la actividad interna de transposición o cumplimiento del Derecho de la UE, donde se sitúan las dinámicas “centrípetas” que, sobre todo en sus manifestaciones más recientes, constituyen el foco de atención del presente trabajo. Esas dinámicas se producen, en algunos casos inevitablemente (pero no en otros, como se verá), a consecuencia de las características específicas del ordenamiento jurídico de la Unión. Paradójicamente, esas tendencias centrípetas tienen efectivamente lugar a pesar de la teórica neutralidad competencial interna de esa actividad de transposición o cumplimiento del Derecho europeo.

En particular, se entienden en el presente trabajo como dinámicas o tendencias centrípetas situaciones jurídicas diversas en que el empleo de técnicas generales de ejercicio competencial, que el bloque de la constitucionalidad pone en manos del Estado, tiene como resultado una especial capacidad de condicionamiento del poder central sobre el ejercicio competencial de las Comunidades Autónomas, y, en consecuencia, sobre el despliegue de las respectivas políticas autonómicas propias, todo ello con motivo de la transposición y ejecución internas del Derecho comunitario. Ciertamente, la participación española en la UE no solo genera tendencias o dinámicas centrípetas. También las hay de signo inverso: algunas tienen raigambre jurídica interna¹ y parte de ellas en cierto modo “compensan” a las Comunidades Autónomas por ese reforzamiento del poder

1. Así, por ejemplo, la apertura de la legislación estatal sobre inmigración y derechos de los extranjeros en España a actuaciones autonómicas en ejercicio de títulos propios (como asistencia social y otros), circunstancia que, entre otros muchos trabajos, se aborda en MOYA MALAPEIRA, D. y DONAIRE VILLA, F. J., “El nuevo marco competencial y organizativo de la inmigración”, en BOZA MARTÍNEZ, D., DONAIRE VILLA, F. J. y MOYA MALAPEIRA, D., *Comentarios a la reforma de la ley de extranjería (Ley Orgánica 2/2009)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 321-350 y, de los mismos autores, “La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 37, pp. 97-138. El seguimiento de este campo de acción autonómico abierto por la legislación estatal en materia de inmigración puede hallarse, entre otras fuentes, en este mismo *Informe Comunidades Autónomas*, a lo largo de sus sucesivas anualidades, tanto en sus respectivas secciones relativas a cada Comunidad Autónoma, como en la transversal sobre órganos mixtos de colaboración.

central², mientras que otras, por su parte, las ha abierto el propio Derecho de la Unión³. Unas y otras series de tendencias inversas a las centrípetas exceden del objeto anteriormente acotado de este trabajo, aunque constituyan, sin embargo, su necesario contrapunto.

Algunas de esas dinámicas competenciales centrípetas que aquí se analizarán, pueden considerarse también como inercias, debido a su frecuencia más que consolidada desde prácticamente los inicios de la participación española en la UE. Se trata del empleo, por el Estado, de sus títulos competenciales transversales u horizontales (así denominados en metafórica alusión a su capacidad para incidir sobre múltiples ámbitos competenciales autonómicos, exclusivos incluso). Aquí nos referiremos al de más frecuente (y creciente) uso estatal en la transposición o cumplimiento internos del Derecho de la UE,; el art. 149.1.13 CE. Parece existir correlación (fáctica siempre; jurídica, no necesariamente en todos los casos) entre el carácter económico de este título competencial estatal horizontal y el que predominantemente tienen también, en general, el Derecho y actos jurídicos de la UE.

Ese contenido esencialmente económico y de mercado que distingue al Derecho comunitario no es óbice, sin embargo, a que también haya supuestos de empleo estatal de su “otro” título de similar alcance competencialmente transversal en relación con las atribuciones autonómicas: el art. 149.1.1 CE, sobre regulación de las condiciones básicas de ejercicio de derechos y de cumplimiento de deberes constitucionales. La asiduidad de su utilización por el Estado para la transposición o ejecución del Derecho comunitario es sensiblemente inferior, algo que puede explicarse por el mismo contenido prevalentemente económico y de mercado que caracteriza a dicho Derecho, que en principio lo “aleja” del contenido de este título horizontal y lo “acerca” al previsto en el art. 149.1.13 CE.

No obstante, pueden favorecer un incremento en la utilización estatal del art. 149.1.1 CE, no tanto la progresiva ampliación competencial de la UE hacia

2. Cabe citar como destacado ejemplo de ello la participación autonómica directa en la fase ascendente del Derecho de la UE posibilitada por la Ley creadora de la actual CARUE y los Acuerdos en ella alcanzados entre Estado y Comunidades Autónomas sobre esa participación en diversas formaciones ministeriales del Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo, y en el procedimiento de Comitología en el ámbito de la Comisión Europea. Todos ellos han sido objeto de crónica y análisis en este mismo *Informe Comunidades Autónomas*, particularmente desde 2004 en adelante, primero en la Sección específica dedicada a la CARCE/CARUE, y en los últimos años del *Informe* en la Sección transversal que se aborda la actividad de todos los órganos mixtos de colaboración Estado-Comunidades Autónomas, entre los que obviamente se cuenta la actual CARUE.

3. Muestras emblemáticas de ello son la participación de Parlamentos centrales, y también subestatales donde, como en España, los hay, en el procedimiento comunitario de alerta temprana para el control de los principios comunitarios de subsidiariedad y proporcionalidad, o la formalización y gradual reforzamiento, aunque todavía relativo, del Comité de las Regiones en el ámbito institucional de la Unión, y la legitimación de este ante el TJUE, además del que Comunidades Autónomas pueden tener por sí solas, aunque en este último caso con los mismos requisitos, un tanto restrictivos, que los particulares (sintéticamente consistentes en la incidencia individual y directa, con carácter autoaplicativo, de la norma o actuación comunitaria impugnada), y no directamente como actores privilegiados, a diferencia de los propios Estados miembros.

campos distintos a la integración de mercados, la coordinación macroeconómica o la unión monetaria, cual son las políticas europeas de interior y justicia reunidas bajo la rúbrica del “espacio de libertad, seguridad y justicia” (dado que se sitúan más bien en ámbitos materiales o funcionales reservados al Estado por el bloque interno de la constitucionalidad: inmigración, legislación penal y penitenciaria, Administración de Justicia...), cuanto la formalización jurídica de la Carta de los Derechos Fundamentales como Derecho originario, que, en la actualidad, y tras el Tratado de Lisboa, efectúa el art. 6 del Tratado de la Unión Europea. Un ejemplo quizás representativo de esta nueva tendencia, aún incipiente, hacia el empleo estatal del art. 149.1.1 CE en la transposición del Derecho comunitario o para adaptar a este el ordenamiento jurídico interno, con repercusión simultánea sobre las políticas y el ejercicio competencial autonómicos, sea la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales⁴, en su proyección concreta sobre las Agencias de Protección de Datos de las Comunidades Autónomas⁵.

Otras de las aquí denominadas tendencias competenciales centrípetas en la transposición interna del Derecho de la UE, serán analizadas tras la referencia a los títulos horizontales del Estado. Varias de esas tendencias o dinámicas centrípetas tienen un factor común: se trata de supuestos crecientemente habituales, y con potencial alcance “multicompetencial” autonómico, que superponen o añaden aspectos de fuentes del Derecho a las propias técnicas de reparto de atribuciones entre Estado y Comunidades Autónomas, y lo hacen con amplia incidencia condicionante sobre las políticas propias de estas últimas. El orden expositivo será el siguiente.

En primer lugar, se examinará la práctica consistente en la emisión estatal de bases íntegramente reglamentarias. Se abordará, seguidamente, la práctica cada vez más habitual de combinar de forma no desglosada, en un mismo texto normativo del Estado, varios títulos competenciales estatales como base habilitante, que en muchas ocasiones, además, son de contenido funcional heterogéneo (amparándose conjuntamente el Estado, al dictar una misma norma, en competencias legislativas exclusivas y para la emisión de bases, normas básicas o legislación básica, y aun, entre estas últimas, en títulos estatales horizontales). Esa apelación indiferenciada y funcionalmente heterogénea de competencias por parte del poder central en un mismo texto normativo puede tener un potencial efecto disuasorio del desarrollo legislativo autonómico de los preceptos estatales de ese texto por no poder identificar claramente a qué competencia del

4. Como resulta notorio, y así lo explicita el art. 1.a) de esta Ley Orgánica, el objeto de la misma es el siguiente: “Adaptar el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, y completar sus disposiciones”.

5. La Disposición final segunda de dicha Ley orgánica invoca como título competencial habilitante general el art. 149.1.1 CE, sin excluir del mismo al Capítulo II del Título VII, referido, precisamente a las Agencias autonómicas de Protección de Datos (dicha Disposición final sitúa bajo cobertura de otros títulos específicos a algunas otras disposiciones de la propia Ley Orgánica, asimismo reguladoras de cuestiones específicas).

Estado corresponden, y en consecuencia, para concretar los títulos autonómicos a cuyo amparo pueda constitucionalmente llevarse a cabo, y con qué contenido y límites, el respectivo desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas. Posteriormente a los señalados, se hará referencia a recientes ejemplos de creación de mecanismos u órganos de coordinación por parte del Estado en ejercicio de títulos en cuya enunciación constitucional no aparece el componente coordinador: concretamente, cuando esa creación se efectúa en ejercicio de competencias legislativas exclusivas de los poderes centrales.

Finalizará la descripción de algunas de las dinámicas competenciales centrípetas con el examen de un ejemplo, materialmente acotado, de estas aquí denominadas tendencias o dinámicas competenciales centrípetas en la transposición interna del Derecho Comunitario. Ese ejemplo, emblemáticamente representativo del fenómeno que se describe en el presente trabajo, es tan incipiente que, al redactar estas páginas, aún no ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional, aunque ya se ha formalizado la correspondiente impugnación, ante la diversidad de criterio que mantienen al respecto el Estado y la Comunidad, o, como se verá más adelante, Comunidades Autónomas concernidas. Se trata del efecto, no solamente condicionante, sino además restrictivo, que sobre el ejercicio autonómico de la competencia en materia medioambiental está teniendo la actividad normativa del Estado (predominantemente reglamentaria en este punto) de transposición de las Directivas europeas en lo referente a la eliminación de las bolsas de plástico.

Por último, se apuntarán algunas ideas finales en torno a la conveniencia o no de abordar o canalizar todas o algunas de estas dinámicas competenciales centrípetas, y, en su caso, si se considerase preciso, de cómo o dónde tratar de instrumentarlo jurídicamente.

2.- Muestras recientes de la consolidada utilización expansiva del título competencial horizontal del Estado sobre bases y ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE)

Pese a las afirmaciones jurisprudenciales del TC, en principio limitativas de un ejercicio competencial estatal en detrimento del autonómico en el cumplimiento y transposición del Derecho comunitario, también deben reseñarse existentes ejemplos de lo contrario para completar un panorama básico y representativo de la cuestión. Esos ejemplos comienzan a reseñarse en el presente apartado y seguirán abordándose en varios de los subsiguientes. Comienza, pues, aquí un repaso selectivo, pero representativo a la vez, de dichos ejemplos.

Quizás la más extendida práctica estatal de tal tipo y resultado, y probablemente también la más conocida, sea el despliegue de sus competencias horizontales o transversales en la aplicación y ejecución internas del Derecho de la UE. El más usualmente utilizado a este fin es el previsto en el art. 149.1.13 CE, sobre bases y coordinación de la planificación de la actividad económica general. Esa frecuencia es lógica si se tiene en cuenta que el objetivo primigenio de la Unión, y probablemente todavía el más relevante, es de índole econó-

mica: la realización del Mercado Interior. En parte, esta frecuente utilización al art. 149.1.13 CE puede obedecer también a que la reserva constitucional de competencias al Estado, diseñada antes de la integración de España en las Comunidades Europeas (hoy, la UE), frecuentemente no atribuye al poder central un título material específico sobre el sector o actividades económicas afectados por la normativa europea que haya de aplicarse o transponerse.

Es más, la evolución expansiva del alcance de esta competencia del Estado en la jurisprudencia constitucional se ha ido produciendo al hilo, precisa y principalmente, de impugnaciones ante el TC contra la actividad de transposición y ejecución normativa del Derecho de la UE, bien sea por parte del Estado, bien por las Comunidades Autónomas. Ello no es de extrañar, si se repara en que la jurisprudencia constitucional es la única vía ordinaria que permite especificar el contenido y alcance de los títulos competenciales estatales previstos en la propia Constitución, y en concreto el relativo a la actividad económica general, que la Norma Fundamental enuncia de manera genérica y sin mayor concreción. El art. 149.1.13 CE, según su interpretación jurisprudencial, lo mismo puede amparar normas estatales donde se fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, que previsiones de acciones o medidas singulares precisas para alcanzar los fines propuestos en la ordenación. Incluso, puede actualmente otorgar cobertura a actuaciones ejecutivas estatales en relación con prácticas o actividades que puedan alterar la libre competencia y tengan trascendencia sobre el mercado supraautonómico.

Un ejemplo prototípico de incidencia restrictiva, o al menos condicionante, del Estado sobre competencias exclusivas autonómicas, mediante el empleo del art. 149.1.13 CE, se produce en el ámbito de la agricultura, en principio de exclusiva competencia autonómica. El intenso y sostenido empleo estatal de ese título la ha transformado en la praxis en competencia compartida (cuando no hay completa centralización, incluso ejecutiva, de la gestión de ayudas, situación en que la exclusividad, en tal ámbito y medida, pasa a reubicarse en el Estado a todos los efectos reales). Tal cambio funcional no expresamente escrito, pero real y efectivo, de la competencia exclusiva autonómica sobre agricultura, probablemente pueda considerarse cabalmente como una de esas mutaciones del Estado propiciadas por la participación española en la UE que, años atrás, en general ponía de manifiesto entre nosotros el Prof. Muñoz Machado⁶.

En cuanto a la incidencia “material” del Estado, mediante el despliegue del art. 149.1.13 CE, sobre el ámbito agrícola, incluyendo en esa incidencia la regulación estatal del modo de gestionar los pagos de subvenciones de la PAC cuando no han sido objeto de gestión centralizada, pueden mencionarse, en los últimos años, por orden cronológico creciente, algunas muestras representativas. En el escalón legislativo, cabe hacer referencia a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino. También hay que destacar, en el escalón reglamentario, el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo

6. MUÑOZ MACHADO, S., *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993.

rural, siendo además todo él básico, y dejando por ello espacios muy limitados a la normativa autonómica de desarrollo. No parece justificada esa exhaustividad, pues con ella se transforma la exclusividad competencial autonómica sobre la agricultura en competencia predominantemente ejecutiva, dado que este Real Decreto prácticamente agota de modo pleno su ámbito material de aplicación. Dicho Real Decreto se ampara íntegramente en el art. 149.1.13.^a CE, y establece además un órgano de coordinación: el FEGA.

Igualmente en el característico campo de la gestión de las ayudas de la PAC, hay que hacer referencia al coetáneo Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común, con similares características competenciales que el anterior. En fechas más cercanas a la elaboración del presente trabajo, puede hacerse mención, por su similar valor representativo del fenómeno al que venimos haciendo referencia (empleo y proyección del art. 149.1.13 CE sobre la competencia autonómica exclusiva en materia de agricultura), al Real Decreto 555/2019, de 27 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, que establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, transponiendo a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2009/128/CE, sobre el marco de la actuación comunitaria para la consecución de un uso sostenible de los plaguicidas. Este Real Decreto se inscribe, además, dentro de otra tendencia restrictiva o condicionante del despliegue de las políticas propias de las Comunidades Autónomas que será objeto de ulterior análisis más adelante: la invocación simultánea de heterogéneos títulos competenciales estatales habilitantes (uno de ellos, precisamente, el art. 149.1.13 CE).

Aunque la exclusividad competencial autonómica interna respecto a la agricultura favorece el empleo estatal del art. 149.1.13 CE en la transposición de la normativa comunitaria sobre la materia al no haber, lógicamente, una competencia específica del Estado sobre esta misma materia, el frecuente uso de este título horizontal no se limita a ella. Como igualmente carece el Estado, *nominatim*, de una competencia expresa y concreta sobre industria, de la que, en cambio, sí disponen las Comunidades Autónomas, y con carácter exclusivo (aunque estatutariamente enmarcada, entre otros preceptos constitucionales, precisamente en el art. 149.1.13 CE), el poder central no duda en apelar a este último precepto al efectuar transponer o complementar la normativa comunitaria en esta materia. Ejemplo reciente de ello es el Real Decreto 552/2019, de 27 de septiembre, por el que se aprueban el Reglamento de seguridad para instalaciones frigoríficas y sus instrucciones técnicas complementarias, completando las previsiones del Reglamento (UE) 717/2014.

Tampoco es escasa la utilización del art. 149.1.13 CE, esta vez de forma acumulativa con otros títulos, para transponer o ejecutar Derecho de la UE en sectores económicos respecto a los que el poder central cuenta con competencias específicas, si bien no exclusivas sobre la función normativa. Así, por ejemplo, en materia de bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 CE), siendo un ejemplo representativo relativamente reciente de ello la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial. Respecto al mismo

tipo funcional de competencias autonómicas (esto es, de desarrollo legislativo y ejecución), el Estado también suele invocar el art. 149.1.13 CE para dar cumplimiento a normativa comunitaria, en este caso, sobre protección de los consumidores.

Así, recientemente, puede mencionarse el Real Decreto 1181/2018, de 21 de septiembre, relativo a la indicación del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos. Aunque en este caso el Estado suma también el título de bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE), la normativa comunitaria aplicada, el Reglamento (UE) n.º 1169/2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, se basa únicamente en el art. 114 del Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante, TFUE), relativo, justamente, a la protección de los consumidores.

3.- Algunos ejemplos actuales de una creciente práctica competencial estatal condicionante del despliegue autonómico de políticas propias: Reglamentos formal e íntegramente básicos

Otra dinámica competencialmente centrípeta, parcialmente superpuesta (o coincidente con ella) al empleo estatal profuso de los títulos horizontales, es la práctica tan habitual o más que esta última, de regulación de “lo básico”⁷ mediante reglamentos, de manera que la hipótesis considerada excepcional por la jurisprudencia constitucional para la definición de bases por parte del Estado, crecientemente viene configurándose en la práctica, si no la regla, al menos tampoco la excepción. Y en no pocas ocasiones, a esta forma estatal de actuar se añade la adopción de reglamentos íntegramente básicos. Posiblemente influya en el incremento de la frecuencia de este fenómeno la inestabilidad política en las últimas legislaturas, y su traducción normativa en un magro balance legislativo del Estado. Con arreglo a la línea metodológica expresada al inicio del presente trabajo, a continuación se destacan ejemplos representativos de anualidades temporalmente cercanas a la elaboración de este trabajo.

Como anteriormente se ha dicho, este modo estatal de proceder en parte se superpone al frecuente uso de títulos horizontales, en la medida en que en no precisamente pocas ocasiones, esos títulos se invocan en la adopción de disposiciones reglamentarias básicas. Pero desde luego la trasciende, pues esta opción, la producción estatal de reglamentos básicos en su integridad, igualmente se emplea de manera profusa al amparo de otros títulos competenciales material y funcionalmente más específicos que otorgan al poder central, justamente, la capacidad para establecer bases normativas sobre el sector o ámbito fáctico o jurídico afectado o regulado por la normativa comunitaria a transponer o aplicar. De nuevo, el formato y la extensión de la presente contribución obligan a efectuar una referencia a ejemplos concretos, pero que responden a una tendencia general.

7. Se emplea aquí la expresión en el sentido expuesto en el ya clásico trabajo de JIMÉNEZ CAMPO, J., “¿Qué es “lo básico”? Legislación compartida en el Estado autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 27, 1989, pp. 39-92.

Esos supuestos de bases reglamentarias (y a menudo, de reglamentos íntegramente básicos) se adoptan al amparo de los títulos estatales reconocidos en el art. 149.1 CE, subapartados 11 (bases de la ordenación de crédito, banca y seguro), 16 (bases y coordinación general de la sanidad), 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del estatuto de sus funcionarios), 23 (medio ambiente), 25 (bases del régimen minero y energético). Ejemplos recientes son los que se mencionan desglosadamente a continuación. Así, al amparo del art. 149.1.16 CE (bases de la sanidad), se han dictado los Reales Decretos 511/2017, de 22 de mayo⁸, 902/2018, de 20 de julio⁹, 1412/2018, de 3 de diciembre¹⁰, 452/2019, de 19 de julio¹¹, o 601/2019, de 18 de octubre¹².

De similar modo, puede mencionarse aquí que, invocando el art. 149.1 CE, subapartados 1 y 8 (respectivamente, regulación de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios), se dictó el Real Decreto 1112/2018,

8. Real Decreto 511/2017, de 22 de mayo, por el que se desarrolla la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea en relación con el programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche (dictado conjuntamente al amparo de las reglas 16.^a y 23.^a del artículo 149.1 CE, salvo el apartado tres del artículo segundo, y el artículo tercero, que se dictan de acuerdo con el artículo 149.1.13 CE, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Afecta a las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución de la sanidad, y exclusiva sobre agricultura.

9. Real Decreto 902/2018, de 20 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, y las especificaciones de los métodos de análisis del Real Decreto 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano, y del Real Decreto 1799/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el proceso de elaboración y comercialización de aguas preparadas envasadas para el consumo humano (dictado para transponer la Directiva 2015/1787 de la Comisión, de 6 de octubre de 2015, por la que se modifican los anexos II y III de la Directiva 98/83/CE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano).

10. Real Decreto 1412/2018, de 3 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de comunicación de puesta en el mercado de los alimentos para grupos específicos de población (dando aplicación al Reglamento UE n.º 609/2013, contemplando correctamente que el registro lo hacen las Comunidades Autónomas y haciendo referencia asimismo correcta a que las mismas lo hagan en la forma en que estas dispongan).

11. Real Decreto 452/2019, de 19 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente.

12. Real Decreto 601/2019, de 18 de octubre, sobre justificación y optimización del uso de las radiaciones ionizantes para la protección radiológica de las personas con ocasión de exposiciones médicas (dictado exclusivamente al amparo del art. 149.1.16.^a CE, e incorporando al Derecho español el capítulo VII, el artículo 83 y los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 14, 18, 19, 77, 78 y 96, en lo relativo a exposiciones médicas, de la Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, de 5 de diciembre de 2013, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes). Incide sobre la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad.

de 7 de septiembre¹³. Por último, culminando la presente serie de menciones ejemplificativas, puede citarse aquí la invocación estatal del art. 149.1.25 CE (bases del régimen minero y energético) en los Reales Decretos 1400/2018, de 23 de noviembre¹⁴, 244/2019, de 5 de abril¹⁵, o, en fechas cercanas a la de elaboración de este trabajo, el Real Decreto 138/2020, de 28 de enero¹⁶.

Ahora bien, la fijación reglamentaria de bases no se limita al escalón jerárquico superior de los Reales Decretos. También se está haciendo a un nivel normativo incluso inferior, mediante Órdenes Ministeriales. Como muestra representativas en la práctica reciente, se han adoptado al amparo del art. 149.1.6, 11 y 13 CE (legislación mercantil, bases de la ordenación de crédito, banca y seguros, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente) las Órdenes ECE/228/2019, de 28 de febrero¹⁷, ECE/482/2019,

13. Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público (dictado al amparo no solo del art. 149.1.18 CE, sino también del art. 149.1.1, y que procede a la transposición de la Directiva UE 2016/2102, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público). La Disposición final cuarta de la norma faculta a los titulares del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y del Ministerio de Economía y Empresa, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar las disposiciones adicionales necesarias a fin de aplicar y desarrollar lo establecido en este mismo Real Decreto, así como para acordar las medidas precisas que garanticen su ejecución e implantación efectiva, aunque todo ello lo hace sin perjuicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas sobre desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado.

14. Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares, dictado al amparo del art. 149.1.25 CE (bases del régimen minero y energético) y también del art. 149.1.29 CE (seguridad pública), y mediante el cual se incorpora al Derecho español la Directiva 2014/87/Euratom del Consejo, de 8 de julio de 2014, que modifica la Directiva 2009/71/Euratom, de 25 de julio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, en lo que se refiere al establecimiento de los requisitos básicos de seguridad nuclear aplicables a las instalaciones nucleares, y parcialmente el artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

15. Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, dictado al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE, y mediante el que se incorpora al ordenamiento jurídico español parte del contenido del artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

16. Real Decreto 138/2020, de 28 de enero, por el que se establece la normativa básica en materia de actuaciones sanitarias en especies cinegéticas que actúan como reservorio de la tuberculosis (complejo *Mycobacterium tuberculosis*). Contribuye a la aplicación del Reglamento (UE) 2016/429, relativo a las enfermedades transmisibles de los animales y por el que se modifican o derogan algunos actos en materia de sanidad animal (Legislación sobre sanidad animal).

17. Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación. Mediante ella, se incorpora parcialmente al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas.

de 26 de abril¹⁸, ECE/1263/2019, de 26 de diciembre¹⁹, e invocando el art. 149.1.13 y 23 CE, la Orden TEC/813/2019, de 24 de julio²⁰.

4.- La creciente confluencia de títulos competenciales estatales funcionalmente heterogéneos sin desglose e identificación de qué y cómo es “lo básico” en un mismo texto normativo: incertidumbres y dinámicas eventualmente restrictivas del desarrollo legislativo autonómico

Una tendencia en aumento en las últimas normas estatales de transposición o aplicación del Derecho comunitario con impacto sobre el ejercicio competencial autonómico, y, consiguientemente, sobre las correspondientes políticas territoriales propias, viene dada por la acumulación de títulos competenciales como base habilitante de un mismo texto normativo del Estado, sin desglose de a cuáles de sus preceptos integrantes otorgan cobertura. Cuando entre esos títulos figuren, junto a títulos exclusivos, uno o varios de los que reservan al Estado las bases, y, consiguientemente, admiten un desarrollo legislativo autonómico, esta práctica supone una dificultad añadida para la identificación, por parte de las Comunidades Autónomas, de qué es “lo básico” para poder realizar válidamente ese desarrollo.

Injustificadamente se hace retornar así a las Comunidades Autónomas, como consecuencia de decisiones tomadas solo por el Estado, a la situación existente durante los momentos iniciales del modelo autonómico, en que, para no paralizar el ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo, la jurisprudencia constitucional permitió que las Comunidades Autónomas pudieran inferir bases a partir de la legislación estatal (preconstitucional en tales momentos), a la espera de que el Estado ejercitase sus títulos mediante la adopción de la pertinente normativa postconstitucional. Con el Estado autonómico

18. Orden ECE/482/2019, de 26 de abril, por la que se modifican la Orden EHA/1718/2010, de 11 de junio, de regulación y control de la publicidad de los servicios y productos bancarios, y la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios. Procede a la transposición parcial de la Directiva 2014/17/UE, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010.

19. Orden ECE/1263/2019, de 26 de diciembre, sobre transparencia de las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago y por la que se modifica la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras, y la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios. Completa la incorporación al Derecho español de la Directiva (UE) 2015/2366, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) no 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE.

20. Orden TEC/813/2019, de 24 de julio, sobre las tarifas del área española del Registro de la Unión en el marco de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Da aplicación a la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

ya consolidado en cuanto a la existencia y abundancia de los respectivos ejercicios competenciales, central y territoriales, esta práctica de indiferenciación, en la más reciente legislación estatal, del título habilitante de cada precepto integrante de un mismo texto normativo que cumulativamente invoque varios apartados del art. 149.1 CE, puede tener un muy discutible efecto disuasorio del desarrollo normativo autonómico por dificultarse con este modo estatal de actuar la identificación formal de las bases, y de qué bases (o bases sobre qué materia), con vistas a la concreción autonómica del correspondiente desarrollo legislativo. Supone todo ello un deficiente cumplimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la identificación formal de las bases²¹, haciendo padecer innecesariamente, y de un modo que podría ser fácilmente evitable, el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

El problema se incrementa cuando los diversos títulos invocados por el Estado en un mismo texto normativo sean además funcionalmente heterogéneos, por combinar competencias que, sobre las respectivas materias, le otorgan en exclusiva la legislación y otras que en cambio solo le reservan la fijación de las bases. El indebido efecto disuasorio del desarrollo legislativo autonómico escala aún más ante un mayor riesgo de eventual inconstitucionalidad por riesgo de desarrollar preceptos estatales en la creencia autonómica de que son materialmente básicos, pero que luego, en vía jurisdiccional, se identifican (*ex post facto*) como de exclusiva competencia estatal, impeditiva de ese mismo desarrollo legislativo autonómico. Veamos algunos supuestos recientes de una práctica que, como se decía algo más arriba, se halla en franco aumento en las últimas fechas.

Tres son las hipótesis, cada una con distintas consecuencias jurídico-constitucionales condicionantes de las posibilidades de actuación normativa autonómica (y con su derivado reflejo en las políticas propias de la respectiva Comunidad a que esa actuación normativa venga referida). En primer término, la combinación de títulos competenciales otorgando al Estado la legislación exclusiva y títulos que le reservan “solo” la legislación básica, lo que permite a las Comunidades Autónomas únicamente la ejecución en el primer caso, y el desarrollo legislativo además de la ejecución en el segundo.

Otra modalidad de invocación cumulativa y no desglosada de títulos competenciales, por parte del Estado en un mismo texto normativo, se da cuando esos títulos ofrecen posibilidades distintas de desarrollo legislativo autonómico, menor en unos casos (lo que sucede en la mayoría de títulos básicos del Estado), y mayor en otros (medio ambiente, respecto al que las facultades de las Comunidades Autónomas no se limitan al desarrollo, pudiendo establecer también normas adicionales de protección: art. 149.1.23 CE). El tercer y último escenario de esta invocación cumulativa de competencias se da cuando una norma del Estado se fundamenta en una pluralidad de títulos que le reservan lo básico con similar alcance funcional, pero no deslinda al amparo de cuáles de tales títulos han sido adoptados los respectivos preceptos que la componen.

21. Entre muchas otras, STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ. 8; STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ. 4, o STC 118/2016, de 23 de junio, FJ. 3.

Analicemos a continuación, mediante algunos ejemplos característicos extraídos de la práctica temporalmente cercana, cada una de estas tres hipótesis de plural invocación estatal de títulos competenciales en sus normas. La situación jurídica más compleja, y la que probablemente incida más sobre el ejercicio competencial autonómico, es la primera de las recién anticipadas. Esto es, cuando la norma estatal con repercusión competencial autonómica invoca simultáneamente títulos que le otorgan la exclusividad legislativa y títulos que se limitan a atribuir al Estado la facultad de emisión de bases, normas básicas o legislación básica.

La complejidad jurídica de esta práctica, con el consiguiente efecto disuasorio, o, al menos, “dificultativo”, y por tanto, condicionante, del ejercicio competencial autonómico, se debe a que con la ausencia de desglose de qué partes de la norma estatal tienen su cobertura en un título exclusivo y qué otras lo hallan en uno para la emisión de bases, las Comunidades Autónomas no pueden saber a ciencia cierta cuáles de los preceptos de esa norma estatal, por tener carácter básico, son susceptibles de un válido desarrollo legislativo autonómico, y cuáles no, por ser resultado de una competencia que otorga al Estado la exclusividad sobre la normación material del sector o ámbito en cuestión. Ello restringe sin justificación la esfera propia de autonomía de las Comunidades Autónomas destinatarias, condicionando indebidamente el trazado de políticas públicas territoriales que requieran un reflejo normativo, y supone, en todo caso, la puesta en tensión del principio de seguridad jurídica.

Esta práctica se está produciendo fundamentalmente en normas estatales de objeto económico, crediticio y financiero o bancario, que, adoptadas en aplicación de disposiciones de la UE sobre estas materias, invocan conjuntamente los títulos competenciales del Estado establecidos, dentro del art. 149.1 CE, en sus subapartados 6 (exclusivo sobre legislación mercantil), 11 (bases de la ordenación de crédito, banca y seguros) y 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). Se citan a continuación algunos ejemplos concretos de esta tendencia, asimismo en aumento en los últimos tiempos (probablemente de modo paralelo a la expansión que está experimentando la normativa comunitaria sobre servicios financieros y Unión Bancaria al hilo de la –ahora ya probablemente penúltima– crisis económica y financiera.

Así, cabe referirse a la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación (que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas, y es destacable por la habilitación al Banco de España para el ejercicio de facultades normativas de desarrollo y ejecución de esta Orden, en materia de comisiones y gastos máximos a repercutir por la entidad al cliente titular de la cuenta, y las normas de contabilidad de los establecimientos financieros de crédito). Asimismo, hay que hacer mención a la Orden ECE/482/2019, de 26 de abril, por la que se modifican la Orden EHA/1718/2010, de 11 de junio, de regulación y control de la publicidad de los servicios y productos bancarios, y a la Orden EHA/2899/2011, de 28 de

octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que procede a la transposición parcial de la Directiva 2014/17/UE de 4 de febrero de 2014. O bien, por último, a la Orden ECE/1263/2019, de 26 de diciembre, sobre transparencia de las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago y por la que se modifica la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras, y a la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que completa la transposición de la Directiva (UE) 2015/2366, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior.

La segunda práctica de invocación conjunta y plural de títulos competenciales estatales en un mismo texto normativo se da cuando esos diversos títulos reservan al Estado las bases o la legislación básica, pero alguno de ellos ofrece posibilidades distintas y mayores al desarrollo legislativo autonómico. El supuesto incluye de forma necesaria al título estatal en materia de medioambiente, en que al estricto desarrollo legislativo autonómico de “lo básico” se suma la posibilidad de que las Comunidades Autónomas dicten normas adicionales de protección, combinándose en la misma disposición estatal con otros títulos de carácter básico que no admitan esa adicional capacidad normativa autonómica. Supuesto especial en este segundo grupo se plantea cuando la competencia estatal que se yuxtapone a la relativa al medio ambiente en un mismo texto legal o reglamentario es un título horizontal, pues a la emanación de bases podrán unirse acciones ejecutivas del Estado, y hasta gestión centralizada si se dan las coordinadas admitidas para ello por la jurisprudencia constitucional.

Dentro de este último subgrupo de la segunda serie de hipótesis de invocación estatal cumulativa de varios títulos competenciales en un mismo texto normativo, hay que mencionar, como muestras recientes, la Orden TEC/813/2019, de 24 de julio, sobre las tarifas del área española del Registro de la Unión, en el marco de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Aunque se ampara en los dos títulos competenciales estatales mencionados (horizontal sobre actividad general, y medio ambiente), esta norma estatal, íntegramente básica, no deslinda cuáles de sus preceptos lo son *ex art.* 149.1.13 CE, siendo entonces susceptibles de desarrollo legislativo autonómico al amparo de títulos propios distintos del medioambiente (industria, por ejemplo) pero sin admitir por ello adicionales normas adicionales de las Comunidades Autónomas, y cuales sí la permitirían al amparo del título estatutario sobre medioambiente por fundamentarse los correspondientes preceptos básicos estatales, precisamente, en el art. 149.1.23 CE.

Ejemplo, en cambio, de concurrencia entre el título estatal sobre medioambiente y otro del Estado relativo a otra materia específica distinta (esto es, otro título no transversal u horizontal), es la Orden PCI/1319/2018, de 7 de diciembre, por la que se modifica el Anexo II del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, que desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a la evaluación del ruido ambiental. Mediante esta Orden, se incorpora al Derecho español la Directiva 2015/996 de la Comisión, de 19 de mayo de 2015, por la que se establecen métodos comunes de evaluación del ruido en

virtud de la Directiva 2002/49/CE. De nuevo, no hay desglose de qué partes de la Orden hallan respectiva cobertura en una u otra competencia estatal, lo que dificulta (y disuade, en vista de posibles controversias competenciales en sede jurisdiccional que pueda plantear el Estado) la adopción de adicionales normas autonómicas de protección ambiental.

Y otro tanto sucede con el Real Decreto 452/2019, de 19 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, que aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, de 25 de abril, relativa al régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente. O con el Real Decreto 511/2017, de 22 de mayo, por el que se desarrolla la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea en relación con el programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche. Esta última norma estatal ha sido dictada invocando las reglas 16.^a y 23.^a del artículo 149.1 CE (bases de la sanidad, y medio ambiente), y carece, igualmente, de desglose en cuanto a la respectiva cobertura competencial de sus preceptos.

De la tercera y última modalidad de concurrencia no desglosada de títulos competenciales en una misma norma estatal, consistente en que esos plurales títulos sean de similar alcance funcional (legislación básica solo susceptible de desarrollo legislativo autonómico y ejecución, pero no de normas territoriales adicionales a las del Estado), son ejemplos recientes y representativos los que siguen a continuación. Así, el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, dictado al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y bases del régimen minero y energético, respectivamente), y que incorpora al ordenamiento jurídico español parte del contenido del artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Del mismo modo, hay que citar en este grupo la Orden TEC/1141/2019, de 19 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, a proyectos de entidades locales afectadas por un proceso de cierre de centrales termoeléctricas de carbón, dictada al amparo no desglosado del art. 149.1. 13 y 25 CE (bases de la actividad económica general, y del régimen minero y energético, respectivamente). Y también, finalmente, el Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares, autodefinido como íntegramente básico y globalmente fundamentado, sin desglose, en los subapartados 25 y 29 del art. 149.1 CE (respectivamente, las bases del régimen minero y energético, y la competencia sobre seguridad pública), y que incorpora al Derecho español la Directiva 2014/87/Euratom, de 8 de julio de 2014, modificativa de la Directiva 2009/71/Euratom, de 25 de julio de 2009, sobre el marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, en lo que se refiere al establecimiento de los requisitos básicos de seguridad nuclear aplicables a las instalaciones nucleares.

5.- Creación de mecanismos de coordinación al amparo de competencias legislativas exclusivas del Estado

Otra práctica condicionante del ejercicio competencial autonómico es la consistente en que el Estado cree mecanismos de coordinación mediante disposiciones amparadas en un título competencial que le reserve la legislación exclusiva sobre la materia, y se dicten en aplicación o transposición del Derecho de la UE. Muestra reciente de ello es el Real Decreto 207/2019, de 29 de marzo, por el que se regula el sistema nacional de admisión de miembros y socios de la Red EURES en España. La norma invoca el art. 149.1.1 CE (competencia estatal exclusiva sobre legislación laboral), y procede a efectuar el desarrollo normativo preciso para la aplicación del Reglamento (UE) 2016/589, de 13 de abril de 2016, regulador de la Red Europea de Servicios de Empleo (EURES). El art. 7.1.b) de esta norma europea prevé que cada Estado miembro designe una Oficina Nacional de Coordinación (ONC).

El Real Decreto opta por designar como ONC al Servicio Estatal de Empleo, algo que según el precepto europeo es una posibilidad, pero no una obligación, cuando señala que la red EURES incluirá, entre otras categorías de organizaciones, “las Oficinas Nacionales de Coordinación (ONC), responsables de la aplicación del presente Reglamento en el Estado miembro de que se trate, que serán designadas por los Estados miembros y que podrán ser sus SPE [Servicios Públicos de Empleo]”. Podrán ser los SPE, dice la norma europea, pero no que deban serlo. Al margen de que también cada uno de los autonómicos entran dentro de la categoría de Servicios Públicos de Empleo, tal vez podrían haber alternativas distintas con mayor entrada de las Comunidades Autónomas sin cuestionar las atribuciones propias del Estado.

En todo caso, y sin perjuicio de lo anteriormente señalado, el Real Decreto declara en su Exposición de Motivos (en adelante, EM) que tiene en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral, y en particular su Sentencia 69/2018, de 21 de junio de 2018, conforme a la cual corresponde a las Comunidades Autónomas recibir las declaraciones responsables de las entidades que pretendan realizar la actividad de agencia de colocación. Según esa misma EM, la distribución competencial resultante de esta Sentencia se entiende aplicable también al procedimiento de autorización de miembros y socios de EURES en España, razón por la cual queda establecido en el Real Decreto 207/2010 que la competencia para esa autorización corresponde a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas mediante la configuración del oportuno punto de conexión. Igualmente, por último, los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas quedan designados como miembros de EURES para las actividades de la Red, lo que según el Real Decreto otorga a dichos Servicios una posición privilegiada en la misma.

Otra muestra de la creación de mecanismos de coordinación con las Comunidades Autónomas mediante disposiciones estatales (y reglamentarias) en ejercicio de competencias legislativas exclusivas es el Real Decreto 717/2019, de 5 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1345/2007, de 11 de

octubre, regulador del procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente. La disposición se dicta en ejercicio del art. 149.1.16 CE (competencia legislativa exclusiva sobre productos farmacéuticos) y regula aspectos del marco normativo de la verificación y autenticación de medicamentos que la normativa europea deja a la decisión de los Estados miembros (Directiva 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, que modifica la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano, y Reglamento Delegado UE 2016/161, de 2 de octubre de 2015, de la Comisión, en desarrollo de dicha Directiva).

A tal fin, este Real Decreto introduce un nuevo capítulo IX en el Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, referente al sistema de verificación y autenticación de los medicamentos. En concreto, y en relación con el repositorio nacional utilizado para verificar la autenticidad de los identificadores únicos de los medicamentos comercializados en España, se atribuye su creación y gestión a la sociedad limitada denominada Sistema Español de Verificación de Medicamentos, y su supervisión e inspección a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. Ello no obstante, la regulación contenida en este Real Decreto (717/2019) hace expresa salvedad de las competencias de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para la coordinación, con las Comunidades Autónomas, de las medidas y actuaciones relacionadas con la prestación farmacéutica.

No obstante, la creación de mecanismos u órganos de coordinación por el Estado en ejercicio de una competencia normativa exclusiva que no incluye componente de coordinación en la definición constitucional del propio título competencial no parece casar bien con la jurisprudencia establecida sobre esta cuestión general en el asunto del control metrológico. Concretamente, rechazó el TC que el Estado pudiera reservarse competencias ejecutivas, incluyendo las de coordinación, al amparo de la competencia legislativa exclusiva sobre pesas: STC 100/1993, FJ. 5 b). En esta resolución se argumenta, en términos generales potencialmente extrapolables a títulos competenciales de exclusiva legislación estatal sobre otras materias, que no resulta admisible que la existencia de unas competencias estatales de legislación obligue a la permanencia, en manos del Estado, de algunas facultades de ejecución, para poder legislar “con conocimiento de causa”, o para “coordinar” las Administraciones públicas implicadas.

Esta argumentación, según se dijo en esa misma Sentencia y fundamento, no encuentra apoyo constitucional alguno, y, sin perjuicio de las competencias ejecutivas que el Estado pudiera ostentar respecto a las Comunidades Autónomas que no hubieran asumido aún competencias sobre la materia (factor este que en la actualidad no concurre), existen en nuestro ordenamiento jurídico medios de relación suficientes de información recíproca entre las Administraciones públicas que hacen posible un buen uso de la técnica normativa, sin necesidad de transgredir las reglas de deslinde competencial. Tampoco aceptó la resolución mencionada del TC la alegación del Abogado del Estado en torno a que sin

estas competencias (de coordinación, en lo que ahora interesa) desaparecería “por completo” la Administración periférica, pues su subsistencia, ciertamente prevista por la Constitución (arts. 141 y 154), no justificaría, en modo alguno, alterar la distribución competencial realizada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

6.– Un reciente caso representativo del empleo restrictivo de técnicas competenciales generales estatales para la transposición del Derecho de la UE: la incipiente conflictividad competencial interna en torno a la transposición de las Directivas sobre eliminación de bolsas de plástico

Tras el repaso ya efectuado de modalidades competenciales estatales condicionantes del despliegue de los títulos autonómicos con motivo de la transposición o aplicación del Derecho de la UE, que puso el acento en el tipo funcional de los respectivos títulos y no sobre las materias concernidas, se inicia a continuación el examen de ejemplos concretos de ese mismo condicionamiento competencial estatal, pero ahora desde la perspectiva material o sustantiva. Esto es, centrando la atención en ámbito fáctico o jurídico sobre el que recaigan los títulos competenciales estatales y autonómicos en juego.

El caso específico al que ahora se dedicará atención es el de la transposición de las Directivas europeas de Residuos y sobre eliminación de las bolsas de plástico. El interés que suscita esta cuestión es doble. Por un lado, nos hallamos ante una nueva política autonómica que ha de emprenderse como consecuencia de esa transposición. Por otro, se trata de un ejemplo muy reciente y significativo de una creciente tendencia a la conflictividad competencial interna sobre cuestiones medioambientales “de última generación”, de las que son muestras las controversias surgidas (y ya jurisprudencialmente resueltas) en torno a las prohibiciones de nuevos vehículos de combustión interna fósil, o de vehículos diésel establecidas por algunas Comunidades Autónomas (a partir de 2030, por Cataluña, en el primer caso; a partir de 2025, por Baleares, en segundo caso²²).

22. Con desigual resultado final para una y otra Comunidad por cuestiones de configuración concreta de los respectivos preceptos de las leyes de ambas Comunidades sobre cambio climático, pero con una común motivación. La STC 87/2019, de 20 de junio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, consideró constitucionales los preceptos de dicha norma territorial referentes a la supresión de los vehículos nuevos de combustión interna fósil para 2030, por no contener dicha Ley, según la resolución, mandatos y objetivos concretos y vinculantes que impliquen necesariamente una transformación del modelo de fabricación de vehículos incompatible con el establecido por el Estado (FJ. 13). En el mismo Fundamento, el Tribunal Constitucional establece la doctrina sobre la que expresamente se ha basado el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Comunidad de les Illes Balears (BOE núm. 34, de 19 de diciembre de 2019, p. 137.413) para prevenir la impugnación constitucional de la Ley de dicha Comunidad Autónoma sobre cambio climático a cambio del compromiso de esta de suspender la medida en espera de su adopción estatal: si la disposición autonómica en cuestión, dice el Alto Tribunal, “se entendiera como una norma que prohíbe la fabricación de vehículos motorizados nuevos de combustión interna fósil a partir de 2030, ello podría dar lugar

El asunto de las bolsas de plástico a dado lugar a una incipiente conflictividad competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, aún no resuelta por el TC, a diferencia de los casos catalán y balear ya reseñados en torno a vehículos contaminantes. Lo que sí se ha producido ya en la fecha de redacción de estas páginas, ha sido la formalización del correspondiente conflicto constitucional (en forma de recurso de inconstitucionalidad, respecto a la Ley foral navarra), o bien se ha alcanzado una fórmula transaccional entre los gobiernos procesalmente contendientes en el trámite previo de eventual resolución extrajudicial de la controversia a que da oportunidad el art. 33.2 LOTC. Esto último, como en seguida se verá, es lo acontecido con la impugnación estatal de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de les Illes Balears. La interposición del recurso de inconstitucionalidad y su admisión a trámite, ha sucedido, en cambio, con la Ley navarra sobre la misma materia²³.

En los dos supuestos, la disputa surgió porque la respectiva normativa autonómica, invocando las Directivas de Residuos, estableció objetivos más exigentes, y en más corto plazo, de reducción de bolsas de plástico que la normativa estatal que da transposición a esas mismas Directivas europeas: la Disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y, en su desarrollo, el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores, autoconfigurado todo él como norma básica, y dictado al amparo del art. 149.1.13 y 23 CE.

Por lo que respecta a ley balear de residuos, el Gobierno central objetaba a la previsión en ella de un canon de residuos a satisfacer por los Ayuntamientos que no cumplan los objetivos de reducción de residuos, por entender que ese canon es un tributo municipal, cuestión que corresponde a la competencia exclusiva del Estado sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE), entre otros títulos (como, también, el establecido en el art. 149.1.18 CE: bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas). Asimismo se oponía el Ejecutivo central al precepto legal autonómico que, incrementando la prohibición del uso de bolsas con respecto a la establecida en la legislación estatal (en concreto, en el íntegramente básico Real Decreto 293/2018, que desarrolla la Ley 22/2011), viene a incluir también a las bolsas de plástico biodegradable en las compras comerciales, y a imponer que las bolsas que se empleen en ellas sean reutilizables o de papel.

A punto de expirar los nueve meses legales de plazo para la interposición del recurso (art. 33.2 LOTC), una propuesta del Ejecutivo central fue admitida por el balear en el seno de la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación.

a una vulneración de las competencias estatales en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE)”.
 23. *Vid.* BOE núm. 115, de 14 de mayo de 2019, p. 51.226: Providencia de 7 de mayo de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1893-2019, promovido por el Abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno, contra el artículo 23, apartado 1.a) y apartado 2, de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad.

El acuerdo²⁴, en relación a la controversia suscitada respecto al artículo 9 de la Ley 8/2019 (canon por incumplimiento de objetivos de reducción de bolsas de plástico), consiste en interpretar, por ambas partes, que las menciones realizadas a las tasas en los apartados 1 y 2 deben entenderse de conformidad con lo establecido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto legislativo 2/2004) y en el marco del respeto a la autonomía local y, por tanto, al principio de autonomía financiera de los entes locales.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Illes Balears asume el compromiso de promover una iniciativa legislativa de modificación del apartado 3 del precepto para suprimir la referencia a las tasas. Y en lo que respecta a las prohibiciones más restrictivas de bolsas de plástico en la normativa territorial controvertida (apartado 1.b del artículo 23 de la Ley 8/2019) que en la estatal (el RD 293/2018), las partes pactaron esperar a la Sentencia del Tribunal Constitucional que resuelva la impugnación planteada frente a los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, sobre la misma cuestión, comprometiéndose la Comunidad balear, en su caso, a adaptar su norma a la doctrina que allí se establezca. Lo cual nos lleva derechamente al otro caso recientemente surgido en relación con la misma cuestión, las bolsas de plástico.

La controversia competencial en torno a Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y suelos contaminados (que, como ya se ha indicado, ha sido efectivamente objeto de recurso de inconstitucionalidad), reside en el entendimiento, por parte del Estado, de que los apartados 1 a) y 2 del artículo 23 de la referida Ley Foral contravendrían el Real Decreto 293/2018, sobre reducción de bolsas de plástico y creación del registro de productores, que, a su vez, se dictó al amparo de la Ley estatal 22/2011, también sobre residuos y suelos contaminados. Entiende el Estado que el apartado 1 a) del artículo 23 de la ley Foral va más allá en intensidad restrictiva que el Real Decreto 293/2018, debido a que solo las bolsas de plástico muy ligeras quedan excluidas de la prohibición que establece la disposición foral, mientras que la disposición reglamentaria básica estatal también exceptúa de la interdicción a las bolsas con un porcentaje de plástico reciclado del 70 por 100 o superior, con espesor de 50 micras o menos.

Por lo que respecta al art. 23.2 de la Ley foral, la eventual contravención del Decreto estatal que plantea el recurso se debe a que el precepto autonómico establece un plazo menor (1 de julio de 2018 para bolsas de plástico ligeras, y 1 de enero de 2020 para bolsas de plástico muy ligeras) que el estatal para dejar de dispensar en puntos comerciales bolsas de plástico ligeras o muy ligeras (1 de enero de 2021). Además, la norma foral prohíbe, a partir de 1 de enero de 2020, dispensar a los consumidores en puntos de venta bolsas que no sean de plástico compostable, mientras que el reglamento básico estatal permitía dispensar,

24. Según Resolución de 13 de noviembre de 2019, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears, *BOE* núm. 292, de 5 de diciembre de 2019, p. 133.663.

además de aquellas, también las de 50 o más micras de espesor y de plástico reciclado en al menos un 50%.

El 12 de diciembre de 2018 se mantuvo una primera reunión del Grupo de Trabajo de la Junta de Cooperación de la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra²⁵, donde esta última expresó que la regulación foral más restrictiva que la del Real Decreto estatal sobre reducción del consumo de bolsas de plástico tendría, a su juicio, cabida en la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el Derecho de la UE (Directiva 2015/720, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras), e incluso en el Real Decreto 293/2018. La ampliación foral de la prohibición de entrega a todas las bolsas de plástico pretendería lograr un efecto global de prevención, de manera que la prohibición de las ligeras no incremente la dispensación y uso de bolsas de más de 50 micras. Y las fechas señaladas en la normativa foral controvertida tendrían por finalidad coordinarlas a los ritmos temporales establecidos en el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027. También se decía, por parte de la Comunidad Foral, que esos plazos serían suficientes para hacer desaparecer en dos años el *stock* de bolsas sin afectar a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (pero no haciendo mención, por ejemplo, a la unidad de mercado). A diferencia del caso balear, no ha habido acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación (esto es, en la Junta de Cooperación Estado-Comunidad Foral), de modo que el Presidente del Gobierno ha interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral de Residuos.

El Ejecutivo central, como es legalmente preceptivo, consultó al Consejo de Estado con carácter previo, y su Comisión Permanente ha dado “luz verde” a la impugnación ante el Tribunal Constitucional²⁶. Para el órgano consultivo, hay colisión de la norma foral con el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, porque este tiene carácter básico. Se destaca en particular, a estos efectos, el hecho de que el Real Decreto no solo invoque el art. 149.1.23 CE como base competencial (medio ambiente, en que el desarrollo legislativo autonómico permite normas adicionales entre las que tal vez, admite la Comisión Permanente, tendrían cobijo las disposiciones forales controvertidas), sino también el art. 149.1.13 (bases y coordinación de la actividad económica general, o unidad de mercado), porque las limitaciones reguladas en una y otra norma, estatal y foral, tienen impacto significativo en el sector económico de la distribución comercial.

Invoca la Comisión Permanente, en tal sentido, la STC 79/2017, a cuyo tenor “el mercado único tiene como rasgos fundamentales: ser un espacio donde se encuentren garantizadas la libre circulación de personas y bienes, y ser un

25. Llegó a convocarse este órgano de colaboración bilateral, a efectos del art. 33.2 LOTC: Resolución de 20 de septiembre de 2018, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra en relación con la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad, *BOE* núm. 237, de 1 de octubre de 2018, p. 94.984.

26. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 14 de marzo de 2019. Referencia: 172/2019. Asunto: Recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y Fiscalidad.

espacio donde las condiciones esenciales de ejercicio de la actividad económica sean iguales”, siendo así que “este Tribunal Constitucional ha subrayado la relación que tendrían determinados títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1 CE con la unidad de mercado”. En desarrollo de la mencionada idea, subraya la Comisión Permanente, la Sentencia citada declara que “aquella unidad puede igualmente promoverse a través de un ejercicio efectivo por el Estado de aquellas competencias horizontales que nuestra norma fundamental le ha reconocido (por ejemplo en los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE)”, de modo que este “ampara, precisamente, todas aquellas normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a garantizar la “unidad de mercado” (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ. 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ. 6) o la “unidad económica” (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ. 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ. 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ. 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ. 2)”.

Aplicando ese bagaje jurisprudencial, la Comisión Permanente del Consejo de Estado considera que, mediante el establecimiento de un régimen común, el Estado garantiza que las condiciones aplicables a la distribución comercial de bolsas de plástico, además de ser respetuosas con los objetivos de protección del medio ambiente que han de alcanzarse, sean las mismas en todo el territorio, evitando con ello la potencial distorsión que la eventual aplicación de medidas más o menos restrictivas en las distintas regiones del Estado podría comportar, y la incidencia que tal disparidad provocaría en la competencia entre los operadores económicos dentro el sector afectado. Ese régimen estatal común prevé, aduce además la Comisión Permanente, un calendario único para lograr la reducción del consumo de bolsas de plástico, de tal modo que los plazos aplicables sean los mismos en todo el territorio nacional, permitiendo con ello que los agentes afectados puedan adaptarse al nuevo marco normativo en igualdad de condiciones.

Reconoce el órgano consultivo estatal que “las Comunidades Autónomas gozan, ciertamente, de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente que les permiten aprobar normas adicionales de protección”. Pero matiza a renglón seguido que “tales competencias deben ejercerse siempre dentro del marco definido por el Estado al amparo de las que tiene reconocidas”. Prosigue indicando que “ese marco queda definido en virtud del Real Decreto 293/2018, cuyas previsiones deben aplicarse en todo el territorio nacional y no pueden verse alteradas ni quedar desplazadas por las normas que, en ejercicio de sus competencias, puedan aprobar las Comunidades autónomas”.

También se subraya que, frente a este régimen jurídico básico estatal, “la Ley foral establece uno más restrictivo”, con lo que, en conclusión del órgano consultivo, “La regulación autonómica se aparta (...) del régimen establecido por el Estado con carácter básico, imponiendo unas medidas de eliminación de agentes contaminantes, como son las bolsas de plástico, más estrictas que las que recoge la norma estatal y, por tanto, más favorables para la protección del medio ambiente”. Y, aunque a juicio de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, “dicha regulación podría entenderse amparada en la competencia para aprobar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente

que el artículo 149.1.23.^a de la Constitución le permite ejercer”, considera que la “eventual inconstitucionalidad de la Ley foral no deriva de una invasión del título competencial del Estado previsto en el referido precepto constitucional, en el que tales medidas de protección reforzada -reconoce la Comisión Permanente- podrían tener cabida, sino de su posible colisión con la exigencia de uniformidad en la regulación de esta materia que deriva de la invocación del artículo 149.1.13.^a de la Constitución”.

Ello, prosigue el Dictamen, “pone, así, de manifiesto la tensión existente entre el ejercicio por parte de las comunidades autónomas (*sic*) de una competencia constitucional y estatutariamente atribuida -con la consiguiente diversidad normativa inherente al sistema de distribución de competencias- y el de una competencia estatal orientada a armonizar la regulación de una determinada materia en todo el territorio nacional”. Concluye finalmente el órgano consultivo que “a la vista de dicha tensión, se considera procedente plantear la impugnación pretendida, a fin de que el Tribunal Constitucional pueda dirimir la controversia que la tensión apuntada genera”, matizando a tal respecto que “el propio real decreto delimita en su artículo 2 su ámbito de aplicación, estableciendo que quedan incluidos en él ‘todas las bolsas de plástico puestas en el mercado en el territorio del Estado, así como los residuos generados por dichas bolsas’”. En la línea de lo así dictaminado por el Alto cuerpo consultivo, el Estado interpuso un recurso de inconstitucionalidad, en el que se impugnan los dos apartados del artículo 23 de la ley foral.

Ciertamente, hay diferencias entre el caso navarro y el caso balear, pero no tanto de orden jurídico-material, cuanto de carácter jurídico-procesal, a lo que se añade un factor cronológico. En el caso navarro, no hubo acuerdo preventivo de la impugnación entre la Comunidad Foral y el Estado simplemente porque no había impugnación previa ante el Tribunal Constitucional que permitiera estructurar en torno a ella un acuerdo entre las dos partes, que pudiera consistir en condicionar la controversia en torno a tal (inexistente) impugnación y su correspondiente resolución jurisprudencial. Simplemente, la norma foral era cronológicamente previa a la balear, y un acuerdo como el alcanzado en torno a esta última era imposible respecto la primera. Dado que la discrepancia jurídico-material persiste entre las dos partes, la situación solo podía desembocar en la impugnación de la norma foral, pues el Estado mantiene el mismo criterio interpretativo en el caso balear en torno a cómo y en favor de qué norma debe resolverse el problema competencial.

El problema jurídico subyacente se debe a la existencia de un tercer nivel normativo (y competencial), pero en un plano subjetivo distinto: entre España como Estado miembro de la UE, por un lado, y la UE misma, por otro. Los parámetros jurídicos, consiguientemente, también son distintos: de Derecho de la UE, por un lado, y de Derecho interno, por el otro. El Derecho europeo resuelve la cuestión mediante el principio de autonomía institucional y de procedimiento de los Estados miembros, remitiendo al Derecho interno.

Es, pues, el conjunto formado por el bloque de la constitucionalidad y su jurisprudencia constitucional interpretativa el que dilucida a qué instancia territorial (Estado, Comunidades Autónomas, o incluso al primero y a las segundas

concurrentemente, según los casos) le corresponde decidir el momento concreto en que ha de producirse la transposición de las Directivas europeas, o incluso la aplicación diferida de todos o algunos de sus mandatos, dentro de los plazos que ellas mismas fijan. Dado, una vez más, el carácter fundamentalmente económico que predominantemente tienen esas Directivas, quien normalmente puede decidir en España si se apura el plazo máximo europeo, o si se adelanta este a una fecha anterior, *prima facie*, habría de ser el Estado, al amparo del art. 149.1.13 CE, como cuestión básica para el mantenimiento de la unidad de mercado.

Sin embargo, puede ocurrir, por ejemplo, que el Estado no dicte normativa básica sobre ese plazo, ni al amparo del art. 149.1.13 CE, ni de otras competencias sectoriales funcionalmente básicas eventualmente aplicables. Entonces, correspondería a las Comunidades Autónomas la inferencia material de lo básico directamente a partir de la propia normativa de la UE requerida de transposición, en lo que concierne al desarrollo legislativo de esas bases, si disponen de competencia interna para ello. Esta hipótesis parece corresponderse con lo aceptado en la STC 31/2010 (FJ. 123) en relación con la previsión del art. 189.3 del Estatuto catalán, a cuyo tenor, “en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”. Según ese mismo fundamento de la STC 31/2010, “una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada”.

Esta referencia del Alto Tribunal a unas futuras normas básicas estatales tras un previo desarrollo legislativo autonómico de una normativa europea es susceptible de generalizarse, y llevar a concluir que, a falta de tales bases del Estado, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar legislativamente una Directiva europea infiriendo de ella lo que es básico desde la perspectiva competencial interna, siempre que dispongan de un título propio para llevar a cabo ese desarrollo, a tenor del bloque de la constitucionalidad. Y cabe, también, la posibilidad de que alguna o algunas Comunidades Autónomas no realicen ese desarrollo precisamente por la falta de normativa básica estatal (por ejemplo, porque decidan “esperar” a que el Estado la dicte), con lo que la transposición sería territorialmente parcial, y consiguientemente desigual, en España. O bien, ese desarrollo legislativo de cada Comunidad Autónoma que decida llevarlo a cabo podría producirse en momentos distintos, dentro del plazo máximo de incorporación al Derecho interno que fijan las correspondientes Directivas o, en general, disposiciones europeas.

El resultado de todas estas posibles situaciones de parcial y no simultáneo desarrollo legislativo autonómico, fáctica y jurídicamente, sería una compartimentación del mercado único que, al no haber sido rechazada en la hipótesis resuelta por la STC 31/2010 (FJ. 123), tampoco se opondrían al principio constitucional material de unidad de mercado (art. 139 de la Norma Fundamental),

ni a su concreción competencial estatal en el art. 149.1.13 CE. Es decir, no cabría atacar constitucionalmente al desarrollo legislativo autonómico de directa transposición de las Directivas comunitarias pese a la inexistencia formal de bases estatales.

Una conclusión jurídica más general a extraer de lo recién señalado es que un ritmo temporal de transposición de las Directivas de la UE diferenciado por Comunidades Autónomas no se opone *per se* al principio constitucional de unidad de mercado (art. 139), ni a su concreción competencial estatal en el art. 149.1.13 CE. Y la conclusión puede ser la misma (no inconstitucionalidad) en el caso de que el distinto ritmo interautonómico de transposición sea imputable al desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas, siempre que concurren razones constitucionales que lo permitan. Una de ellas es la ausencia de transposición estatal, como expresamente resolvió y reconoció la STC 31/2010, según ha quedado señalado. Veremos a continuación si hay alguna otra igualmente admisible.

Una podría darse cuando exista una transposición estatal básica que establezca plazo para el desarrollo legislativo autonómico, y la normativa del Estado configure ese plazo de modo idéntico a la propia Directiva objeto de incorporación: esto es, en forma de plazo máximo coincidente con el fijado en esa misma Directiva. De nuevo, el resultado sería la transitoria compartimentación jurídica y fáctica dentro del mercado español, en función de los distintos ritmos autonómicos de desarrollo de la correspondiente normativa básica estatal de transposición; también ahora se aplicaría la conclusión jurídica anterior: que tampoco se transgreden en tal caso el principio constitucional material de unidad de mercado (art. 139), ni su concreción competencial estatal en el art. 149.1.13 CE.

Otra hipótesis alternativa es que la norma básica estatal existente establezca un plazo para el desarrollo legislativo autonómico inferior al señalado en la Directiva para su transposición por los Estados miembros. Tampoco habría problema constitucional de unidad interna de mercado en esta tesitura. Eventuales impugnaciones de iniciativa autonómica por no apurar el plazo europeo decaerían por tratarse de una decisión básica del Estado en su condición, *ad extra*, de miembro de la UE.

Y la última hipótesis a examinar aquí, en cierto modo opuesta a la precedente, es la efectivamente producida en relación con la prohibición de las bolsas de plástico. Se da cuando la transposición estatal básica establezca un plazo, pero no máximo, sino inicial, dentro del otorgado por la Directiva, para la operatividad nacional de prohibiciones establecidas en dicha Directiva. Y además, cuando ese plazo inicial sentado por la normativa estatal básica comience después de haberse iniciado el europeo de transposición, aunque sin exceder este último. El interrogante, que se aplica a la actual controversia competencial en torno a la prohibición de las bolsas de plástico, consiste en determinar si las Comunidades Autónomas pueden adelantar temporalmente, en sus normas de desarrollo, una obligación que prevea la Directiva transpuesta por la normativa básica, aunque esta última establezca un plazo inicial posterior dentro de lo permitido por la propia Directiva.

Dado que la opción estatal de fijar un plazo máximo a las Comunidades Autónomas permitiría un distinto ritmo autonómico de desarrollo legislativo, y que ese distinto ritmo, a su vez, ha sido admitido por la STC 31/2010 al menos en un supuesto, el de la inejecución estatal interna del Derecho europeo, cabe elevar ambos casos a categoría, de modo que no parece haber obstáculo constitucional *per se* a un ritmo autonómico diferenciado de transposición de Directivas al amparo de títulos territoriales de desarrollo legislativo (y, aunque sea irrelevante a estos efectos, de ejecución). Así pues, tanto la ausencia de transposición básica estatal, como determinadas formas de esa transposición (fijación de plazo máximo a las Comunidades Autónomas), dan lugar a situaciones de dispares desarrollos legislativos autonómicos de Directivas europeas no contrarios a la unidad constitucional de mercado, ni desde la perspectiva material, ni desde la óptica del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

El problema, pues, se plantea aquellos ejercicios competenciales estatales de transposición que consistan en someter con carácter básico a plazo inicial el desarrollo legislativo autonómico que haya de concretar obligaciones establecidas por la Directiva en cuestión, y que eso suceda una vez comenzado y parcialmente transcurrido el plazo de transposición por los Estados miembros que fije esa misma Directiva. ¿Puede el Estado invocar la unidad de mercado no solo para convertir en básico ese plazo inicial de desarrollo legislativo autonómico, sino además para hacerlo al amparo del art. 149.1.13 CE, dada la naturaleza esencialmente económica de la actividad y competencias de la UE? Y lo que es más importante aún, a los efectos que ahora nos ocupan, ¿puede hacerlo cualquiera que sean los títulos autonómicos de desarrollo legislativo y ejecución aplicables al tramo territorial de transposición de la Directiva?

Probablemente, las pautas jurídico-constitucionales precisas para abordar el caso de las bolsas de plástico se deriven de la respuesta a esta última pregunta. A este fin, la propia Directiva objeto de transposición, aun no siendo parámetro de constitucionalidad para la resolución del conflicto competencial interno con arreglo a la jurisprudencia general del TC, sí que puede tener un valor interpretativo a considerar, como también ha dicho el Alto Tribunal. La Directiva (UE) 2015/720, de reducción de bolsas de plástico, dictada al amparo del art. 114 del TFUE (armonización de legislaciones, procedimiento declarado expresamente aplicable a la política medioambiental comunitaria por el art. 192.2 del mismo Tratado), establece de manera terminante e inequívoca en sus considerandos y articulado que su contenido y objetivos son directa e inmediatamente medioambientales.

Por ello, el título estatal predominante y más específico para su transposición no puede ser otro que el art. 149.1.23 CE. Y así es, de hecho. Es ese precepto constitucional el que expresamente invoca la norma de cabecera dictada por el Estado para transponer la regulación europea sobre la materia, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (Disposición final primera), a su vez base habilitante del Real Decreto 293/2018, cuyas previsiones son las que directa y eventualmente entrarían en conflicto con las leyes navarra y balear de residuos en materia de bolsas de plástico. La Ley 22/2011 no menciona

al art. 149.1.13 CE en la misma Disposición final (la primera) en que se invoca al art. 149.1.23 CE su título competencial estatal generalmente habilitante, mientras que, por excepción, sí lo hace a otros subapartados del art. 149.1 CE como títulos fundamentadores de algunos de los preceptos de la misma ley estatal.

A esta ausencia de invocación al art. 149.1.13 CE (en el que, en cambio, expresamente se ampara el Real Decreto 293/2018 en lo relativo al plazo de inicio de las obligaciones de eliminación de bolsas de plástico), se une el hecho de que la Ley 22/2011 no establece plazo expreso al respecto, por lo que cabe entender que el legislador estatal ha aceptado *per relationem* el derivado de las Directivas de residuos a este respecto. La habilitación a la potestad reglamentaria del Gobierno central, que la misma Ley 22/2011 efectúa mediante su Disposición final tercera, tampoco concierne al plazo de inicio de exigibilidad jurídica general interna de la eliminación de las bolsas de plástico. Específicamente, esa remisión legislativa al desarrollo reglamentario únicamente lo es en relación al desarrollo de la Comisión de coordinación en materia de residuos, a las garantías financieras previstas en la ley, a las normas relativas a la producción y gestión de los diferentes tipos de residuos, o para la actualización de multas establecidas en el art. 47 de la propia ley.

En cuanto a la remisión genérica que, residualmente, efectúa la misma Disposición final tercera de la Ley 22/2011 a la potestad reglamentaria del Gobierno central para el desarrollo y aplicación de la propia Ley, tampoco cabe considerar que pueda extenderse a una cuestión de tal relevancia (y de necesaria regulación mediante ley según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a los requisitos formales y de fuentes del Derecho precisos para la válida emanación reglamentaria de bases estatales) como son los plazos de transposición de las Directivas que impacten restrictivamente sobre el ejercicio autonómico de sus títulos competenciales. A estos requisitos formales de debida emanación estatal de lo básico, ha de añadirse otro más. Y es que el reglamento gubernamental carece de rango para ampliar la base competencial de la ley que le habilita.

Es decir, si la Ley 22/2011 fundamenta su regulación de transposición de las Directivas europeas sobre bolsas de plástico en la competencia básica estatal en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), como se ha visto que hace en su Disposición final primera, no puede su desarrollo reglamentario gubernamental ampliar para sí esa cobertura competencial. En este caso, el Real Decreto 293/2018 no puede añadir el título horizontal del Estado sobre bases y coordinación de la economía (art. 149.1.13 CE) al art. 149.1.23 CE (medio ambiente), único en que a este efecto (bolsas de plástico) se ampara la Ley 22/2011.

Al hacer esto último, el Real Decreto 293/2018 restringe indebidamente el ejercicio competencial autonómico sobre medio ambiente, materia en la que, además del desarrollo legislativo estricto de las bases estatales, las Comunidades Autónomas pueden establecer normas adicionales. En este caso, esa adicional protección medioambiental autonómica puede consistir en el adelantamiento del plazo europeo máximo para el comienzo de las prohibiciones sobre bolsas de plástico, que son normas de clara tuición medioambiental, en tanto su objetivo es evitar lo antes posible, de conformidad con las mencionadas Directivas y

dentro del plazo que estas establecen, la llegada de esas bolsas al medioambiente como residuos que lo degradan gravemente.

No pudiendo ampararse el Real Decreto 293/2018 en el art. 149.1.13 CE para diferir con carácter básico la prohibición de bolsas de plástico a que obligan las Directivas europeas de residuos, el título aplicable a todo desarrollo reglamentario a este respecto solo puede ser el art. 149.1.23 CE, único que invoca a estos efectos la Ley 22/2011, de Residuos. Este título permite, como viene recordándose, la adopción autonómica de normas adicionales de protección. Y justo esa, la de norma adicional de protección medioambiental, es la naturaleza jurídica de las prohibiciones y fechas establecidas en relación con las bolsas de plástico por las leyes de residuos navarra y vasca.

Las eventuales derivaciones de estas prohibiciones y fechas autonómicas sobre la unidad de mercado en relación con la actividad de distribución comercial (o incluso la de producción de estas bolsas) quedan jurídicamente relativizadas, debido a que la propia jurisprudencia constitucional ha admitido supuestos de ritmos distintos de transposición autonómica de Directivas europeas (STC 31/2010, FJ. 123), como ya se vio antes, lo que abre la posibilidad de otros escenarios que, con debida cobertura constitucional, den lugar a una distinta temporalización interautonómica en la transposición territorial de Directivas.

Uno de tales supuestos es el aquí examinado, en que las Directivas sometidas a transposición son de protección medioambiental (no comerciales, económicas, empresariales o de mercado). Congruentemente, la Ley estatal de transposición únicamente fundamenta sus previsiones en el art. 149.1.23 CE (competencia estatal para la legislación básica sobre medio ambiente sin perjuicio de las normas autonómicas de protección adicional), y la actuación legislativa autonómica controvertida igualmente se ampara en el título (estatutario) en materia medioambiental. Este título autonómico, como viene destacándose y es notoriamente conocido, no solo incluye el desarrollo legislativo de “lo básico” fijado por el Estado. También comprende, al tiempo, la posible emanación territorial de normas adicionales de protección.

Esas normas autonómicas (Navarra, Baleares) de protección medioambiental adicional consisten, respecto a la prohibición de bolsas de plástico, en la fijación legislativa de un plazo más corto que el estatal dentro del término comunitario de transposición, a fin de reducir la generación de residuos nocivos para el medio natural (aunque tampoco se trate, en estas dos leyes territoriales, de un plazo inmediato, por consideraciones de seguridad jurídica). De hecho, estas exigencias legislativas autonómicas de prescindir antes del plástico pueden servir de estímulo para que productores y usuarios empresariales de estas bolsas transiten con más rapidez hacia la puesta a disposición comercial de bolsas fabricadas con materiales medioambientalmente más respetuosos, no solo dentro de los plazos, sino también de los objetivos que al efecto permite la regulación europea.

7.- ¿Hay que abordar (y cómo) todas o algunas de estas tendencias centrípetas? Breves apuntes finales para un debate más amplio

Las tendencias competenciales centrípetas en la transposición del Derecho comunitario que han sido precedentemente descritas (no todas ellas y no siempre patológicas) tal vez puedan admitir una cierta racionalización y hasta reordenación. Ambas cosas, no obstante, dependen por lo menos tanto, si no más, de la propia praxis (un cambio de patrones aplicativos que tengan en consideración el mutuo y respectivo espacio de legítimo desenvolvimiento competencial estatal y autonómico), que de una eventual formalización normativa (e incluso jurisprudencial). En lo que concierne a la práctica estatal, podría otorgarse una mayor atención al aspecto cuantitativo consistente en la frecuencia en que incurre en estas aquí llamadas “tendencias centrípetas”. Sin olvidar el factor cualitativo, cifrado en una adecuada ponderación de la propia intensidad regulatoria precisa en cada caso, y el perímetro que de ella resulta para el desenvolvimiento de las respectivas políticas propias, por supuesto para las del Estado, pero también para las autonómicas.

Esto podría traducirse, por ejemplo, en que el Estado tenga en consideración, como criterio y parámetro casuístico de decisión, la asiduidad con que produzca bases reglamentarias (y aun ejecutivas), y si caben alternativas que, manteniendo el papel constitucional que corresponde al poder central, puedan asegurar el que también le es propio a las instancias autonómicas. Una evaluación cuantitativa similar podría incluirse en la resolución jurisdiccional de las controversias competenciales en las que se hallen presentes algunas de estas tendencias “centrípetas” en la transposición del Derecho comunitario. Esto es, una expresa consideración acerca de si lo que jurisprudencialmente se configura como excepción (bases reglamentarias o ejecutivas, por ejemplo) lo es realmente, o si “estadísticamente” lo es también aquello que jurisprudencialmente se define como la regla (formalización preferentemente legislativa de las bases, de nuevo a título de ejemplo), e integrar este componente empírico (pero no hipotético, sino demostrado por la praxis efectiva) entre los parámetros de decisión.

Cuando los reglamentos estatales sean el componente o factor causal esencial de estas dinámicas centrípetas (e incluso inercias, por su elevada frecuencia), quizás sea menos compleja una expresa regulación general acerca de la ponderación de los factores recién apuntados. Cabría pensar, por ejemplo, en la introducción de reglas legales específicas requiriendo el desglose de títulos competenciales cumulativos del Estado, señalando cuáles de esos títulos otorgan en concreto su respectiva cobertura a los preceptos del mismo texto reglamentario (o, en su caso, por Títulos, Capítulos, Secciones, etc., íntegros o, cuando proceda, con indicación expresa de las correspondientes excepciones). La sede o sedes legislativas posibles a este fin pueden ser varias: o bien la legislación general relativa al ejercicio estatal de la potestad reglamentaria (Ley 50/1997), o en la a estos efectos “olvidada” Ley del Proceso Autonómico.

Entre tales prescripciones competenciales a observar en el ejercicio estatal de la potestad reglamentaria, podrían integrarse determinaciones generales y expresas sobre la excepcionalidad de “lo reglamentariamente básico”, en trasla-

ción normativa de la jurisprudencia constitucional existente al respecto, que se integrarían de forma explícita, y *a priori*, dentro del parámetro de validez de los reglamentos que vayan a tener alcance condicionante o restrictivo del ejercicio competencial autonómico. O, como se ha visto que acontece en el caso de la transposición de las Directivas sobre prohibición de bolsas de plástico, y generalizando la regla legal impositiva del fenómeno, podrían incluirse previsiones generales explícitas mediante las cuales se imposibilite a los reglamentos con repercusión sobre el ejercicio competencial autonómico ampliar su fundamento a más títulos del Estado que aquellos en los que se ampare la correspondiente ley o precepto o preceptos legales habilitantes.

Mutatis mutandis, algo similar podría llevarse a cabo respecto a las leyes del Estado. Lo que cambiaría sería, en primer término, la sede normativa para integrar lo anteriormente señalado, que vendría dada por el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado (o, en su defecto, considerando estas cuestiones como lagunas en ellos, sendas Resoluciones integradoras de las Presidencias de cada Cámara). De ese modo, pasaría a ser parámetro expreso de constitucionalidad procedimental o extrínseca (art. 28.2 LOTC, sobre la base del art. 165 CE), además de su actual condición jurídica de canon material o sustantivo resultante de forma directa de la propia Constitución (art. 149), no solo la exigencia de delimitación formal de “lo básico” en cada ley parlamentaria, sino también el correcto desglose de la respectiva cobertura competencial concreta de preceptos o partes de cada Ley cuando esta efectúe una invocación múltiple de títulos estatales habilitantes.

Finalmente, otras posibilidades en similar sentido podrían pasar por el refuerzo del papel de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado. O también, y no como alternativas mutuamente excluyentes, de los cometidos de las Conferencias Sectoriales, o de sus órganos especializados (por delegación de estas), debido a su en principio mayor frecuencia de reunión que el propio plenario (aunque encomendar la función a este último podría tal vez revitalizar algunas Conferencias que registran periodicidades irregulares de reunión e intervalos prolongados de ausencia de ella). A todas estas propuestas, todas ellas tentativas, por supuesto, cabría añadir otras ya realizadas en la doctrina, algunas de indudable interés²⁷.

27. Ver en este sentido, por ejemplo y entre otros trabajos, las efectuadas en ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (coord.), *Transposición de directivas y autogobierno: el desarrollo normativo del derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, IEA, Barcelona, 2013.