

Nº 46
Segundo trimestre 2026

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Número 46. Junio 2026

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch y ERIH PLUS

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado de Derecho Administrativo en la UDIMA. Abogado-Consultor especialista en contratación pública. Funcionario de carrera en excedencia.

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.



D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)

D. José Enrique Candela Talavero

Doctor en Derecho (UCLM). Funcionario de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".



CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local

D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 13

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

CONSIDERACIONES DE LEGE FERENDA EN TORNO A LA ARBITRABILIDAD DE LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS EN EL SENO DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS CONSORCIOS17
Enrique Soler Santos

DE LA PRÁCTICA, EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, DE ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA..... 47
José Joaquín Jiménez Vacas

LA PERMANENTE TRANSITORIEDAD PATRIMONIAL DEL VALLE DE CUELGAMUROS (VALLE DE LOS CAÍDOS) Y SU TRASCENDENCIA EN LA PROTECCIÓN COMO PATRIMONIO HISTÓRICO 73
Fernando Luque Regueiro

EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA: ESPECIAL REFERENCIA A LOS GRUPOS VULNERABLES..... 115
Esther Molina Castañer



VEINTICINCO AÑOS DE COMISARIO DE DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA: SU CONTRIBUCIÓN A LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA 161
Camilo Villajos de Silva

PONDERACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES: EL CASO MANUEL VICENT 209
Martín Bajatierra Ruiz

LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY..... 257
Almudena Monge González

LA LEY 3/2019, DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DE EXTREMADURA, Y LA FUNCIÓN ASISTENCIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES D. Álvaro Casas Avilés..... 319

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

FICCIÓN AUDIOVISUAL Y DERECHOS DE LA PERSONALIDAD: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA PRIMERA) N.º 1761/2025, DE 2 DE DICIEMBRE (ROJ: STS 5362/2025), SOBRE EL CASO FARIÑA Y LA AUTONOMÍA DEL DERECHO A LA CREACIÓN LITERARIA FRENTE A OBRAS "BASADAS EN HECHOS REALES"..... 415
Paloma Cascales Bernabeu

BASES DE PUBLICACIÓN..... 435





En el número 46 de la Revista Gabilex se incluyen en la sección nacional ocho artículos doctrinales y una reseña de jurisprudencia, todos ellos de indudable interés y actualidad por la relevancia práctica de las materias tratadas y el rigor con el que se abordan.

Abre la sección nacional el trabajo de D. Enrique Soler Santos, "Consideraciones de lege ferenda en torno a la arbitrabilidad de las controversias surgidas en el seno de los órganos de administración de los consorcios", en el que se examina la posible proyección del arbitraje en un ámbito especialmente singular del Derecho público, con atención a la naturaleza de los consorcios y a las controversias que pueden suscitarse en su funcionamiento y liquidación.

A continuación, D. José Joaquín Jiménez Vacas aborda "De la práctica, en el orden constitucional español, de actividades administrativas de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea", estudio que ofrece una reflexión sobre la ejecución administrativa del Derecho de la Unión en el marco constitucional español y sobre la articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Seguidamente, D. Fernando Luque Regueiro presenta "La permanente transitoriedad patrimonial del Valle de Cuelgamuros (Valle de los Caídos) y su trascendencia en la protección como patrimonio histórico", trabajo que



profundiza en una cuestión de notable complejidad jurídica: la determinación del régimen patrimonial del enclave y sus consecuencias en la delimitación de competencias para su protección cultural.

El artículo de D^a Esther Molina Castañer, “El derecho de acceso a la justicia: especial referencia a los grupos vulnerables”, analiza las exigencias de una justicia accesible, con especial atención a las personas con discapacidad y a los instrumentos necesarios para garantizar una participación real y comprensible en el proceso.

En quinto lugar, D. Camilo Villajos de Silva, en “Veinticinco años de Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa: su contribución a la promoción y defensa de los derechos humanos en España”, sistematiza la trayectoria de esta institución y su incidencia en la protección de los derechos humanos en nuestro país.

D. Martín Bajatierra Ruiz examina, en “Ponderación y Derechos Fundamentales: El Caso Manuel Vicent”, el papel de la ponderación como método de resolución de conflictos entre derechos fundamentales, tomando como referencia la doctrina constitucional sobre libertad de creación literaria y derecho al honor.

D^a Almudena Monge González aborda, en “La expropiación por ministerio de la ley”, una institución urbanística de carácter excepcional y tuitivo frente a la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento.



Cierra la sección nacional el trabajo de D. Álvaro Casas Avilés, "La Ley 3/2019, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, y la función asistencial de las diputaciones provinciales", en el que se examina el papel de las diputaciones provinciales en la garantía de la autonomía municipal y en la prestación de servicios locales, con especial atención al micromunicipalismo y a la experiencia extremeña.

La reseña de jurisprudencia, a cargo de D^a Paloma Cascales Bernabeu, analiza la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1761/2025, de 2 de diciembre, sobre el caso Fariña y la relación entre ficción audiovisual, libertad de creación artística y derechos de la personalidad.

Como es habitual, el número se completa con las Bases de publicación, con el objetivo de seguir impulsando la calidad científica y la participación de la comunidad académica y profesional en la Revista Gabilex.

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



**DE LA PRÁCTICA, EN EL ORDEN
CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, DE
ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE
CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA
UNIÓN EUROPEA**

**The implementation, within the
spanish constitutional framework, of
administrative activities to ensure
compliance with european union law**

«Una persona que no lee, no tiene ninguna ventaja sobre la que no sabe leer.» (Mark Twain)

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global.
Investigador colaborador del Centro de Investigación para la Gobernanza Global (CIGG) de la Universidad de Salamanca (USAL). Consejero evaluador externo de la Revista Gabilex. ORCID iD: 0009-0004-6395-532X

Resumen. Ha de recordarse que el Derecho de la Unión Europea no impone ni recomienda un determinado procedimiento, ni designa los órganos que deberán asumir las medidas necesarias para su aplicación cuando ésta se confía a las autoridades internas. De esta forma,



en general, el Tribunal Constitucional ha atribuido a las Comunidades Autónomas, y no al Estado, la realización de actividades administrativas de cumplimiento del Derecho comunitario cuando cuenten con una competencia específica sobre la materia en cuestión. (STC 79/1992, FJ 6.º)

Abstract. It should be borne in mind that European Union law neither imposes nor recommends a specific procedure, nor does it designate the bodies responsible for taking the necessary measures for its implementation when this is entrusted to national authorities. Consequently, in general, the Constitutional Court has attributed to the Autonomous Communities, rather than to the State, the responsibility for carrying out administrative activities to ensure compliance with Community law where they have specific competence in the matter in question. (Constitutional Court Judgment 79/1992, Ground 6)

Palabras clave: Derecho, Constitución, Unión Europea, Primacía, efecto directo.

Key Words: Law, Constitution, European Union, Primacy, direct effect.

Sumario. 1. APROXIMACIÓN PANORÁMICA AL ESTADO DE LA CUESTIÓN. 2. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. 3. LA PRIMACÍA. 4. EL EFECTO DIRECTO. 5. DE LA PRÁCTICA, EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, DE ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: CONCLUSIÓN. 6. CONSULTAS.



1- Aproximación panorámica al estado de la cuestión.

La integración de España en la Unión Europea se materializó el 1 de enero de 1.986, tras un largo y eminentemente complejo proceso de negociación política.

La prestación del consentimiento, por parte del Reino de España, exigió, en los términos previstos por el artículo 93 de la Constitución Española de 1.978, la pertinente autorización parlamentaria en forma de Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de Autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

La dimensión puramente procedimental que se aprecia en el propio artículo 93 de la Carta Magna española, centró los primeros análisis de la Justicia Constitucional (*vid.* STC 28/1991, de 14 de febrero, en su FJ 4.º; así como la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio, FJ 4.º).

Más allá de esta aproximación, resulta imprescindible fijar la atención en la dimensión material del citado precepto y, más concretamente, detenerse y así poder valorar las consecuencias que la utilización de este provoca en el propio ordenamiento nacional:

Así, como vino en señalar, posteriormente, y con el mejor criterio, el mismo Tribunal Constitucional (TC), el citado artículo 93 de la Constitución: «Opera como bisagra mediante la cual la Constitución misma da entrada en nuestro sistema constitucional a otros ordenamientos jurídicos a través de la cesión del ejercicio de competencias» (*vid.* Declaración del Tribunal Constitucional n.º 1/2004, de 13 de diciembre, en su FJ 2.º).



La ejecución del Derecho Comunitario es, por lo tanto, y en efecto, un «elemento constitutivo» de la propia esencia de la «integración europea».

La especificidad del ordenamiento comunitario de la Unión no radicará, de tal modo, tanto en su origen, en cuanto que las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales constituidas por Estados, como en su procedimiento de aplicación: El «modelo de ejecución» “adoptado” en la Unión Europea, es, así, preferentemente descentralizado, de tal modo que se encomienda, básicamente, a las autoridades nacionales la misión de asegurar la ejecución normativa y/o administrativa del Derecho de la Unión.

2- El Derecho de la Unión Europea.

El Derecho de la Unión Europea, calificado así como ordenamiento jurídico propio, fue asumido pronto por el Tribunal Supremo, que, en sentencia de 30 de noviembre de 1.990, vino en aducir que: «Como advirtió hace más de un cuarto de siglo el TJCE, los Tratados Fundacionales de ésta, en su triple aspecto, han configurado un ordenamiento jurídico propio que a su vez es asumido por los sistemas de los Estados miembros, a diferencia de lo que venía sucediendo en los demás pactos internacionales (*vid.* Sentencia de 15 de julio de 1.984, en el caso *Costa-Enel*).

En consecuencia, ese Derecho originario o primario actúa con una función constitucional y de tales normas fundamentales derivan, a su vez, otras, trabadas en una estructura coherente jerarquizada, que se ofrecen en el art. 189 del Tratado. A tal efecto, esta Sala puso ya de



relieve, hace cuatro años, en Sentencia de 28 de abril de 1.987, que el Derecho Comunitario Europeo tenía eficacia directa y carácter prevalente en virtud de la cesión parcial de soberanía que supone la adhesión de España a la Comunidad, autorizada por la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, en cumplimiento del art. 93 de la Constitución Española, hecho a la medida para esta circunstancia».

El ordenamiento jurídico europeo, está constituido en su definición por el Derecho originario, así denominado, y por el llamado Derecho derivado:

- El Derecho originario, está formado por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas [El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, TCECA, (que expiró ya, en 2002), el Tratado de la Comunidad Económica Europea o TCEE (convertido en el TCE, en 1.992 y, desde el Tratado de Lisboa, en el TFUE), y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), TCEEA], así como las reformas que tales Tratados han ido sufriendo a lo largo del proceso de construcción europea (Acta Única Europea, Tratado de Maastricht, Tratado de Ámsterdam, Tratado de Niza y Tratado de Lisboa), además de las Actas de Adhesión de los Estados miembros [Reino Unido (fuera ya de la Unión Europea tras el Brexit), Dinamarca e Irlanda; Grecia; España y Portugal; Austria, Suecia y Finlandia; Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre, Malta, Estonia, Letonia y Lituania; Bulgaria y Rumania y Croacia].



También forman parte del Derecho originario una serie de reformas, de carácter sectorial, que han sufrido ocasionalmente los Tratados, como ejemplos y a saber:

- La incorporación del Sarre a Alemania, en 1.956,
- El Convenio relativo a ciertas instituciones comunes, de 1.957, o
- El Tratado de fusión de ejecutivos, de 1.965.

Además, los Tratados constitutivos han sido objeto de reformas «flexibles» efectuadas sin la necesidad de recurrir a la celebración de un Tratado de reforma en sentido estricto, sino mediante Decisiones atípicas adoptadas por las instituciones de la Unión, pero sometidas a la ratificación de todos los Estados miembros.

Finalmente, el Derecho originario se ve completado, en los términos que detalla el propio artículo 51 del Tratado de la Unión Europea (TUE), con Protocolos y Anexos que acompañan a los Tratados.

- En segundo término, hallamos el conjunto de normas (Reglamentos, Directivas y Decisiones, entre otras), que las instituciones europeas (Comisión, Parlamento Europeo y Consejo de la Unión) elaboran de acuerdo con los procedimientos legislativos establecidos al efecto en los Tratados y que, en aplicación de las competencias atribuidas a la Unión Europea, dan lugar al llamado «Derecho derivado». Así el art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dispone que:



«Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

- *El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.*
- *La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.*
- *La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.*
- *Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.»*

Derecho originario y Derecho derivado conforman, de tal modo, un nuevo y cierto ordenamiento jurídico, plenamente autónomo del Derecho nacional y del Derecho Internacional (*vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, TJCE, de 05 de febrero de 1.963, *Van Gend and Loos*, as. 26/62); que obliga a los Estados (y, también, a las Comunidades Autónomas, en el ordenamiento jurídico español), y se relaciona con los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros (en su dimensión nacional y, también, en la dimensión autonómica, para aquellos Estados descentralizados como es el caso de España) en virtud de los principios de primacía y efecto directo.

Quepa partir, a dichos efectos, de que la Constitución Española de 1.978 omite el concepto de «Estado



autonómico» que, en puridad, no se identifica con ninguno de los conceptos clásicos de Estado federal o de «Estado regional».

Así, la estructura del Estado, en España, resulta de dos procesos a saber, uno constituyente (1.978) y otro «estatuyente» (1.979 -).

Se trata de un modelo inacabado que, al fundarse en el principio dispositivo, queda abierto a un proceso de reivindicación y/o negociación por parte de las Comunidades Autónomas.

Tras la aprobación de la Constitución, en efecto, los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1.981 pretendieron la generalización y armonización del proceso de descentralización territorial, dándose lugar a la aprobación, en los dos años siguientes, de todos los Estatutos de Autonomía. El resultado final, fue la configuración de tres categorías de Comunidades Autónomas:

- El País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, que accedieron al máximo grado de autonomía inicialmente posible, dentro del marco delimitado por el artículo 149 de la Constitución.
- La Comunidad Valenciana y Canarias, que asumieron, además de las competencias permitidas por el artículo 148 de la Constitución, todas las demás hasta el límite del artículo 149, virtud de sendas Leyes Orgánicas de Transferencia al amparo de lo previsto en el artículo 150.2 de la Carta Magna española.



Igualmente, la Comunidad Foral de Navarra que ya contaba con un régimen especial derivado de la ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral; y

- Las diez restantes Comunidades Autónomas, denominadas, así, de «régimen común», que habrían de esperar, conforme a lo dispuesto en el artículo 148.2 de la Constitución, un plazo mínimo de cinco años para poder ampliar su grado de autonomía asumiendo nuevas competencias.

Esta primera etapa «estatuyente», se caracterizó por un proceso intenso y correlativo de traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas, si bien ralentizado desde 1.982.

A partir de los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1.992, se han venido reformando, por su parte, los distintos Estatutos de Autonomía, de forma que las Comunidades Autónomas han asumido y venido ejerciendo un nivel sustancialmente similar de competencias hasta la aprobación de los llamados Estatutos de autonomía de «segunda y tercera generación».

Las materias derivadas de aquella etapa se denominan «materias generales o comunes», a las que se deben de añadir las que traen causa de las competencias reconocidas por la evolución legislativa en relación, en varios supuestos, con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, siendo traspasadas a las diferentes Comunidades Autónomas.

Merezca destacarse la asunción de funciones y servicios en materia de sanidad, educación, servicios sociales, medios personales y materiales al servicio de la



Administración de Justicia y políticas activas de empleo por las Autonomías.

El bloque de la constitucionalidad, queda, pues, así definido como el marco general atributivo de titularidad de competencias, formado por la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular y/o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas, según lo establece el vigente artículo 28.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Por consecuencia, se halla conformado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, las leyes dictadas al amparo del artículo 150 de la Constitución y las llamadas «leyes competenciales».

La Unión Europea no es, debe puntualizarse, sin embargo, un ente soberano y, por consecuencia, no tiene más atribución competencial que aquella que le ha sido asignada, expresamente, desde los Estados miembros.

La cesión del ejercicio de competencias a la Unión Europea es, en suma, una consecuencia admitida por la propia Constitución que, una vez materializada, incide de manera directa en nuestro sistema constitucional condicionando el modo en el que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán ejercer las competencias establecidas en la doble lista de los



artículos 148 y 149 de la Carta Magna española y, en general, por el bloque de constitucionalidad definido.

Tal atribución se realiza en el mismo momento en el que entra en vigor la adhesión (ex art. 49 del Tratado de la Unión Europea) y, posteriormente, en cada una de las reformas de los Tratados (ex art. 48 del TUE), siendo las más significativas en lo que a nuevas atribuciones competenciales se refiere la del Acta Única Europea (1.985), el Tratado de Maastricht (1.992), el Tratado de Ámsterdam (1.997), el Tratado de Niza (2021) y, finalmente, el Tratado de Lisboa (2007).

De esta manera, los Estados miembros traspasan o «transfieren» a la Unión Europea el «ejercicio» de las competencias cuya titularidad, sin embargo, corresponde a cada uno de ellos, al ser la misma un atributo residenciado, siempre y sólo, en el ámbito de la soberanía nacional.

En este sentido, no obstante, quepa matizar que podamos estar asistiendo a una doble «fragmentación» de ese claro principio (jurídico) de soberanía:

- Por un lado, por la integración en entes supranacionales, de la cual se deriva su cesión directa «hacia arriba», produciéndose lo que algunos autores han llamado «internacionalización del Derecho administrativo» o, en palabras de E. Schmidt-Aßmann, «relaciones administrativas internacionalizadas»¹ a su vez, en

¹ SCHMIDT-ABMANN, E. La ciencia del Derecho administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas. Revista de Administración Pública (RAP.), n.º 171 (2006).



formas de cooperación bilateral, formas organizativas regionales, formas organizativas de alcance mundial y redes «informales» de autoridades.

- Y, por otro, por procesos de descentralización política que han dado lugar a que aparezcan como titulares de la soberanía entes territoriales de ámbito inferior al Estado, que legislan, como así lo hacen las Comunidades Autónomas, sobre asuntos sobre los que se les ha dotado de competencia. Es criterio mayoritario de la doctrina, por su parte, citando la STC 25/1981, de 14 de julio (FJ 3º), que solo las Comunidades Autónomas gozan de autonomía de naturaleza política, cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, por ostentar aquellas, y no estos, potestades legislativas.

La cuestión ha obligado, desde el punto de vista de la práctica del Derecho, a que se incluyan principios de actuación relativos a una necesidad de coordinación y/o lealtad institucional «cooperativa» entre las distintas Administraciones.

Pero mientras que la descentralización política puede justificarse por un acercamiento de las instancias de un mismo Estado, hacia la ciudadanía, la integración de éste en organizaciones supranacionales deriva en cierto déficit democrático, ya que la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones por parte de dichas organizaciones resulta realmente limitada en la práctica y medida de que, muchas veces, en efecto, las



decisiones se adoptan con base en negociaciones intergubernamentales sobre aspectos que difícilmente se incluyen en los debates públicos nacionales.

3- La primacía.

Según este conocido principio, de «primacía del Derecho de la Unión sobre el ordenamiento jurídico de los Estados miembros», un principio, como digo, muy discutido y de construcción jurisprudencial, dirigido a los jueces de los Estados miembros; el ordenamiento jurídico de la Unión ha de prevalecer sobre las normas internas de aquellos, que han de dejarse «inaplicadas» cuando se aprecie contradicción entre uno y otras. Su formulación, en sede jurisdiccional, en efecto, puede sintetizarse en los términos siguientes:

- Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de junio de 2003:

«El principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno se proclama por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (la Sentencia de 9 de Marzo de 1978), Simmenthal, 106/1977, declara que: "El Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de esas normas, dejando inaplicada, si es preciso, y por su propia autoridad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que sea necesario solicitar o esperar la eliminación previa de esta última, por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional" y la Sentencia de 4 de Abril de 1974, Comisión c. Francia, 167/1973, declara que el Ordenamiento comunitario engendra derechos a favor de los particulares que las autoridades internas



deben proteger, y que, por consiguiente, "cualquier disposición contraria del Derecho nacional les resulta, por ello, inaplicable"); en la jurisprudencia del Tribunal Supremo /cfr., entre otras muchas, Sentencias de la Sala Tercera de 17 de Abril de 1989 y de la Sala Cuarta de 13 de Junio de 1991 y de 13 de Julio de 1991); y en la del Tribunal Constitucional (cfr. Sentencia de 14 de Febrero de 1991, la cual declara que, a partir de su adhesión: "España se halla vinculada al derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado, que constituye un Ordenamiento jurídico propio».

- Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de octubre de 2013:

«La Sentencia contraviene lo dispuesto en el art. 12 del Tratado de Roma que prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad y, por extensión, por razón de la residencia; en el artículo 43 de dicho Tratado que establece la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro, y en el art. 56 que establece la libertad de circulación de capital entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países, así como la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas establecida entre otras, en sus Sentencias de 15 de Julio de 1964 (asunto 6/64, "Costa Enel", y de 19 de Junio de 1990 (asunto C-213-89, "The Queen y Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and Others"), y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sentada, entre otras, en sus sentencias de 3 de Noviembre de 1997 y 23 de Julio de 2001, que establecen la primacía, prevalencia y eficacia vertical del Derecho comunitario sobre el Ordenamiento interno de



los Estados miembros de la Unión Europea, y la relativa a la inaplicación de la normativa española contraria al Derecho Comunitario o aplicación conforme a los principios y normas de Derecho Comunitario, Sentencias, entre otras, de 24 de Julio de 2003, 15 de Enero de 2004, 21 de Febrero de 2008 y 17 de Marzo de 2011».

- Sentencia del Tribunal Constitucional, n.º 145/2012, de 12 de julio:

«En este sentido debemos recordar (como ya lo hicieramos en ATC 228/2005, de 1 de Junio), que el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea forma parte del acervo comunitario incorporado a nuestro ordenamiento en virtud de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de Agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, y su efecto vinculante se remonta a la doctrina iniciada por el entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con la Sentencia de 15 de Julio de 1964, asunto Costa contra Enel (6/64, Rec.pp.1253 y ss., especialmente pp. 1269 y 1270) habiéndose aceptado la primacía del Derecho de la Unión Europea, en el ámbito competencial que le es propio, por la propia Constitución Española en virtud de su art. 93, como hemos tenido ocasión de recordar en repetidas ocasiones».

La primacía, por consecuencia, es uno de los rasgos esenciales que definen al ordenamiento jurídico de la Unión en su conjunto, y que determina, de una manera definitiva, su relación con el ordenamiento jurídico nacional. También, y por extensión, con todo el conjunto de normas que surgen de los poderes (ejecutivo y legislativo) de las Comunidades Autónomas.



Es un principio creado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (Sentencia del TJCE, de 15 de julio de 1.964, *Costa c. ENEL*, as. 6/64), virtud del cual si una norma de Derecho originario o derivado de la Unión entra en conflicto con otra de Derecho nacional deberá aplicarse, en todo caso, y sin excepción, la norma prevista en el ordenamiento de la Unión (Sentencia del TJCE, de fecha 9 de marzo de 1.978, *Simmenthal*, as. 106/77).

Ello, con independencia tanto del origen y/o rango de la norma de Derecho interno de que se trate (incluida la propia Constitución), como del momento temporal en que tal norma nacional haya sido adoptada (sea ésta anterior o posterior a la norma de Derecho de la Unión Europea).

La consecuencia jurídica es la inaplicación de la norma nacional por parte de jueces y tribunales ordinarios, tal y como ya se ha venido a relacionar (incluso a través de la adopción de medidas cautelares, *vid.* Sentencia del TJCE, de 19 de junio de 1990, *Factortame*, C-213/89), pero, también, por parte de las Administraciones Públicas (Sentencia del TJCE, de 22 de junio de 1989, *Fratelli Constanzo*, 103/88), y su sustitución por la norma de la Unión a los efectos de que la misma pueda aplicarse al caso concreto.

Es también pertinente traer a colación la doctrina fijada en la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, del Tribunal Constitucional, *vid.* FJ 4.º, en la que se precisa que la primacía no se sustenta, necesariamente, en la jerarquía, «sino en la distinción entre ámbitos de aplicación de diferentes normas, en principio válidas, de las cuales, sin embargo, una o unas de ellas tienen



capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente debido a diferentes razones», lo que obliga al juez del Estado miembro o a la Administración Pública concernida, en su caso, a aplicar la norma «prevalente» siempre, y a dejar sin efecto a la norma «desplazada», ello aun cuando ésta no haya sido expulsada del ordenamiento interno.

En modo alguno, así y en efecto, el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea genera la nulidad de la norma nacional, pues ello, simple y llanamente, conculcaría directamente el principio de autonomía institucional de los Estados.

Con todo, el necesario respeto al principio de seguridad jurídica sí obligaría al Estado miembro, entiendo, a tener que «depurar» de su ordenamiento —de conformidad con los mecanismos que determine su propio sistema de fuentes— aquellas normas que entren en contradicción con el Derecho de la Unión (*vid.* Sentencia del TJCE, de 4 de abril de 1.974, *Comisión/Francia*, 167/73).

La aceptación del principio jurídico descrito, en fin, ha encontrado algunas resistencias, sin lugar a duda, por parte de los Tribunales Constitucionales de algunos de los Estados miembros, que no han dudado en apelar, con más o menos acierto y sofisticación técnica, al principio de «identidad nacional» previsto en el artículo 4.2. del Tratado de la Unión Europea, como justificación en orden a matizar su concepción. Alemania, Italia, Dinamarca, Estonia y, más recientemente, Polonia, ofrecen, en este sentido, algunos ejemplos de muy cierto interés.

4- El efecto directo.

Virtud del principio de «efecto directo», algunas normas del ordenamiento jurídico de la Unión crean derechos y



obligaciones directamente exigibles por los nacionales de los Estados miembros, ante sus tribunales, o ante la propia administración, de tal forma que ambos, tribunales y administración, quedan obligados a aplicar dicha norma con el fin de poder garantizar, así, los derechos y/o intereses en ella reconocidos.

Se trata de un antiguo principio, que enlaza con lo expuesto por el Tribunal de Justicia en su, ya citada, Sentencia, de 5 de febrero de 1.963, *Van Gend en Loos*.

La Sentencia contiene, por primera vez en efecto, una serie de elementos que van a ser posteriormente la base de la construcción jurisprudencial del Derecho de la Unión Europea:

- (i) el principio de la «aplicabilidad directa»,
- (ii) la existencia de un nuevo ordenamiento jurídico, distinto del Derecho internacional de tipo clásico,
- (iii) el reconocimiento de los particulares como sujetos de derechos y de obligaciones, y
- (iv) el papel central del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

El «efecto directo», sin embargo, no se predicará —a diferencia de lo que sí ocurre con el principio de primacía— de todo el Derecho de la Unión.

En el caso del Derecho originario, así, en efecto, habrá que atender a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para precisar qué partes de los Tratados pueden ser aplicadas directamente por tratarse de disposiciones claras, precisas e incondicionales de las que se pueden



derivar derechos (o incluso obligaciones) para los particulares (vid. Sentencia del TJCE, de 5 de febrero de 1.963, *Van Gen en Loos*, tantas veces ya citada, as. 26/62).

En el caso del Derecho derivado, son los propios Tratados constitutivos los que ya otorgan este rasgo al Reglamento y a la Decisión, y lo excluyen, de una forma expresa, para las Directivas.

El contenido de una Directiva requiere, por tanto, ser transpuesto en tiempo y forma al ordenamiento nacional (art. 288 TFUE) recurriendo para ello a los medios que cada Estado considere más adecuados y eficaces para garantizar el objetivo de esta (vid. Sentencia del TJUE, de 14 de diciembre de 1.995, *Peterbroeck* as. C-312/93; Sentencia del TJUE, de 08 de abril de 1.976, *Royer*, as. 48/75; y también Sentencia del TJUE, de 12 de septiembre de 1.996, *Gallotti y otros*, as. ac., C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C- 154/95 y C-157/95).

No obstante, quepa finalmente añadirse que, en aquellos supuestos de no transposición o transposición incorrecta del contenido de una directiva al Derecho nacional en el plazo previsto a tal efecto, vuelve a ser la jurisprudencia la que, en determinadas ocasiones, convierte la obligación incumplida por el Estado destinatario en derechos directamente alegables ante los tribunales por sus propios nacionales, siempre que se cumplan tres requisitos signados:

- (i) no transposición, o transposición incorrecta;
- (ii) que se trate de una disposición clara, precisa e incondicional, y



- (iii) que afecte a las relaciones verticales (particular-Estado) y en sentido ascendente (reclamación del particular al Estado).

En el supuesto de relaciones verticales (Estado - particular) y en relaciones horizontales (particular - particular), los tribunales tendrán la obligación de aplicar la norma nacional, realizando una interpretación de conformidad con lo establecido en la Directiva (*vid.* Sentencia del TJUE, de 22 de noviembre de 2005, *Mangold*, as. C-144/04) a partir del momento en que se haya agotado el concreto plazo de transposición (Sentencia del TJUE, de 04 de julio de 2006, *Adeneler y otros*, as. C-212/04).

Para cualquier caso, la teoría de la interpretación conforme en los supuestos y términos indicados no podrá aplicarse:

- (i) *contra legem*, ni
- (ii) con vulneración de los principios de seguridad jurídica e irretroactividad.

5- De la práctica, en el orden constitucional español, de actividades administrativas de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea: Conclusión.

De un modo preliminar, en fin, deba partirse de la reiterada jurisprudencia constitucional (*vid.*, entre otras, Sentencia 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7.º), en el sentido de que la titularidad de las competencias es asignada a las Comunidades Autónomas por obra de la Constitución y de la Ley Orgánica por medio de la cual



se aprobó el correspondiente Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de su asignación adicional a través de las leyes orgánicas de transferencia o delegación (ex art. 150.2 de la Constitución).

Esta atribución de competencias actúa *ope legis* o *ipso iure*, haciendo posible un ejercicio inmediato por las Comunidades Autónomas de todas aquéllas que para su efectividad no requieran especiales medios personales o materiales, sin que exista una suerte de *vacatio* o regla de entrada en vigor diferida de las mismas.

Corresponderá, pues, a las Comunidades Autónomas, el ejercicio de las competencias establecidas en su Estatuto de Autonomía.

Con carácter general, debe reiterarse que el marco general atributivo de la titularidad de dichas competencias se halla definido por el bloque de constitucionalidad.

Dicho bloque está formado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas, según así lo establece el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, como así ha quedado relacionado.

En todo caso, la ya expresada atribución se «cimenta» sobre el principio de «irrenunciabilidad» de las competencias, dentro del mutuo respeto de las respectivas, en el marco establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 168/2009, de 9 de



julio), es decir, por el consabido bloque de constitucionalidad, deba de entenderse *in fine*.

Así lo exige el carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución Española (*vid.* STC 26/1.982, de 24 de mayo).

En esta línea, las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, y 247/2007, de 12 de diciembre).

Las competencias de las Comunidades Autónomas se han visto claramente afectadas, en este contexto de descentralización, por la adhesión de España a la Unión Europea.

De hecho, algunas de las competencias que el Estado atribuyó a la Unión Europea, eran, en efecto, competencias cuya titularidad correspondía a las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo establecido por los artículos 148 y 149 de la Constitución, así como, en cada uno de los Estatutos de Autonomía.

De esta forma, bien pueda decirse, los poderes centrales del Estado (poder ejecutivo y legislativo), han podido recuperar «parte» de la capacidad para la toma de decisiones en ámbitos de la competencia de las Comunidades Autónomas, dado que, por efecto, son los representantes del Estado los que participan y/o



comprometen al Reino de España, con su voto en el Consejo de la Unión, como institución con competencias legislativas en Europa junto al Parlamento Europeo.

En contexto, los Estados descentralizados —como es el caso de España— han explorado fórmulas para poder ampliar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas en aquellas materias que resultan de su competencia, reforzando:

- (i) su capacidad para influir en la configuración de la posición del Estado sobre asuntos vinculados con la Unión Europea (Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea, CARUE), o
- (ii) garantizando su participación directa en los grupos de trabajo del Consejo, así como en aquellas formaciones del Consejo [Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud, Cultura y Deporte; Competitividad-Consumo (desde 2009), y Juego (desde 2010)] en que se discutan materias cuya titularidad competencial corresponde a las citadas autonomías.

Las condiciones en las que se materializan los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea se detallan, en efecto, por el Acuerdo, de 09 de diciembre de 2004, adoptado en el marco de la CARUE.

Lo expuesto, permite identificar, así, la complejidad que representa para los Estados esta estructura de gobierno multinivel a la que ha dado lugar la Unión Europea, así como los potenciales puntos de conflicto que pueden surgir entre los niveles de decisión a escala europea,



nacional y autonómica para el mejor desarrollo de las competencias; habiendo de recordarse que el Derecho de la Unión Europea no impone ni recomienda un determinado procedimiento, ni designa los órganos que deberán asumir las medidas necesarias para su aplicación cuando ésta se confía a las autoridades internas.

En efecto, de esta forma, en general, el Tribunal Constitucional ha atribuido a las Comunidades Autónomas, y no al Estado, la realización de actividades administrativas de cumplimiento del Derecho comunitario cuando cuenten con una competencia específica sobre la materia en cuestión (STC 79/1992, *vid.* FJ 6.º)

6- Consultas.

SCHMIDT-ABMANN, E., (2006), La ciencia del Derecho administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas. *Revista de Administración Pública (RAP)*, n.º 171

En las citas de jurisprudencia del TC., su texto completo se encuentra disponible en la dirección: <http://hj.tribunalconstitucional.es/> (buscador de Jurisprudencia Constitucional del Tribunal Constitucional de España).

En las citas de sentencias de órganos jurisdiccionales nacionales, se indica el órgano que adoptó y la fecha del pronunciamiento. El texto completo de las mismas puede obtenerse en el buscador de jurisprudencia del CGPJ: *vid.* <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>,

Gabilex

Nº 46

Junio 2026



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Castilla-La Mancha

sin perjuicio de su mejor o más oportuna localización a través de otros medios.