# EL ESTATUTO DE AUTONOMIA Y LA CEE

Por IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE

Parece que en este año 1985 se va a ratificar por las Cortes Generales el Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea.

Esta Comunidad está constituida por tres organizaciones: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cuyo tratado fundacional es del 18 de abril de 1951; la Comunidad Económica Europea (CEE), y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), habiéndose firmado los tratados institutivos de estas dos últimas el 25 de marzo de 1957 en Roma.

El Tratado de fusión de los ejecutivos de 1965 unificó sus órganos, haciendo comunes para las tres organizaciones el Consejo y la Comisión, lo que se añadía a los órganos hasta entonces comunes, que eran el Parlamento y el Tribunal de Justicia.

Esta fusión de órganos no quiere decir que no se respete el contenido de los tratados. El Consejo y la Comisión solamente podrán actuar aquellas competencias que los tratados les han reconocido expresamente. En este sentido, el tratado CECA otorga unas competencias concretas a los órganos comunitarios, siendo definido el tratado como tratado-ley. El tratado CEE señala, sin embargo, un objetivo a conseguir «mediante el establecimiento de un Mercado Común y el acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros, promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el seno de la Comunidad, una expansión constante y equilibrada, una estabilidad creciente, una mejora continua del nivel de vida y unas relaciones más armoniosas entre los Estados que integran la Comunidad» (art. 1 CEE).

Para la consecución de este objetivo, que dada su amplitud hace que este tratado sea calificado como «tratado marco», se otorga a los órganos de la Comunidad la potestad de dictar determinadas disposiciones jurídicas



*Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca)
Núms. 46-47. Julio-Octubre 1985

y también, aunque sea excepcional, de actuar administrativamente, de ejercer una actividad administrativa directa.

La característica principal de la Comunidad Europea es que los órganos comunitarios mediante su actuación, normativa y administrativa, hacen surgir derechos subjetivos, que los ciudadanos de los Estados miembros están capacitados para hacer valer frente a sus jurisdicciones, sin necesidad de ninguna intermediación estatal.

Este es el rasgo fundamental que sustantiviza a la Comunidad Europea entre otras organizaciones internacionales, lo que dio lugar al surgimiento del concepto «organización supranacional», aunque en virtud de las discusiones existentes en torno a la naturaleza jurídica de la CE, esta denominación solamente es utilizada por algunos sectores doctrinales.

La Comunidad Europea es así una Comunidad de Derecho, al no disponer de ningún medio de compulsión directa para lograr la efectividad de sus normas, estando los tribunales llamados a desarrollar una labor fundamental en este campo.

Así como las Constituciones europeas no disponían, normalmente, de preceptos que legitimasen la integración del Estado en este nuevo tipo de organización internacional, la Constitución de 1978 sí ha previsto el evento, que estaba en la mente de los constituyentes, al prescribir en su artículo 93 que:

> «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.»

Como se deduce del precepto, la ley orgánica realiza una transferencia de competencias, lo que significa que las competencias sobre las que actuaba el Estado, bien fuesen normativas, administrativas o judiciales, van a pasar a ser ejercidas por los órganos de esa «organización», con independencia de que esas competencias estén titularizadas por órganos estatales, autonómicos o locales. Quizá esta conclusión, extendida también al Tribunal Constitucional, no sea tan fácil asumirla, aunque aquí partimos del principio de que la transferencia de competencias también afectaría al alto Tribunal.

De lo hasta ahora dicho, se deduce que la integración en la CE va a

suponer bien una eliminación de competencias de los órganos autonómicos vascos, porque esas competencias van a ser ejercitadas por los poderes europeos, o bien un condicionamiento del ejercicio de sus competencias, ya que la CAPV deberá tener en cuenta las disposiciones y procedimientos que en la CE existan o se dicten.

Esta conclusión la admite el propio texto estatutario, cuando, independientemente de otros problemas interpretativos que el mismo podría provocar, dice en su artículo 20.3 *in fine* que «ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma». Véase, pues, cómo se exceptúa de la aplicación de la norma, de esa pretensión de rigidez del contenido estatutario, los tratados internacionales que realicen la integración en una «organización supranacional».

La relación existente entre las competencias que disfrutan los órganos autonómicos de la CAPV y las de la CE se puede analizar desde dos ópticas diferentes. La primera podría ser atendiendo a las «materias» de competencia autonómica que se van a ver afectadas por la actuación comunitaria. Esta relación de materias puede ser muy amplia, dado que los órganos europeos regulan temas como transportes, agricultura, política industrial, energética, medio ambiente, fiscal y su incidencia sobre el concierto económico (financiera) y sobre los presupuestos (política) en un amplio sentido, en especial teniendo en cuenta los problemas que se pueden manifestar en torno tanto al sistema electoral como a las circunscripciones electorales que se creen para llevar a cabo elecciones para el Parlamento Europeo. El elevado número de Comunidades Autónomas existentes y el que algunas de ellas no dispongan del umbral mínimo de población para que les sea asignado un parlamentario, a no ser que se disminuya la representación de las más pobladas, no facilita la determinación de las circunscripciones electorales.

No se pretende, sin embargo, hacer un análisis de este tipo. En una primera etapa, parece más interesante describir la forma de incardinación de las Comunidades Autónomas en el entramado europeo, señalando el papel que puede corresponder a estas últimas en la construcción europea. Ahora bien, las Comunidades Autónomas no son un sujeto autónomo, que puede actuar libremente en el marco comunitario, sino que también está el Estado. De esta forma, tres son los entes que participan en el proceso: la CE, el Estado y las Comunidades Autónomas.

Es aceptado que la integración en la CE significa una pérdida o condicionamiento de las competencias del Estado y de las Comunidades Autó-

nomas. Más dudas tiene, sin embargo, la cuestión de si la entrada en la CE y la asunción de competencias autonómicas por los órganos comunitarios significa también una modificación del reparto interno de competencias, es decir, si el Estado puede ver aumentadas sus competencias frente a las Comunidades Autónomas como consecuencia de que el Estado es el único responsable internacionalmente, o como dice el artículo 93, porque «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

Existe, pues, una doble relación. Por una parte, las competencias propias de la CAPV, reconocidas en el Estatuto, y las competencias que le corresponden en la ejecución o elaboración de las normas «internacionales», entendiendo en este concepto también a las europeas (arts. 20, 3 y 5 Estatuto vasco); por otro lado, está esa función de garantía de la que habla el artículo 93 *in fine*. La existencia de esta última función, ¿puede legitimar al Estado para actuar sobre materias o para ejercer competencias que hasta ese momento no disfrutaba?

La interpretación del artículo 93 se convierte en el elemento nodal para dar la respuesta adecuada. Teóricamente, la CAPV estaría capacitada para actuar, evidentemente con diferentes grados de intensidad, en muy diferentes momentos; así, en la elaboración del tratado, en la adopción de las decisiones estatales que se vayan a presentar ante los órganos europeos, participación en comités y otros órganos de la Comunidad, en la ejecución normativa de las disposiciones europeas y los problemas de integración de las diferentes fuentes jurídicas que conlleva, en la ejecución administrativa de las disposiciones europeas, asunción del gasto que la puesta en práctica de los preceptos comunitarios acarrea, etc.

Sin entrar a describir estos aspectos, se pretende solamente definir el tema de si la integración en la CE modifica las relaciones Estado-CAPV.

La conclusión a la que se llegue en este sentido planeará sobre todas las posibilidades de actuación de la CAPV en relación con la CE, como antes se han definido.

Se han realizado diferentes interpretaciones doctrinales sobre el alcance de la función de garantía que el artículo 93 *in fine* reconoce a las Cortes Generales y al Gobierno. Así, para Escribano Collado, las Comunidades Autónomas pierden sus competencias en la ejecución de las disposiciones de la CE, ya que la Constitución ha atribuido la competencia al poder central (Gobierno y Cortes Generales) y no a las Comunidades Autónomas. La explicación de esa atribución la encuentra este autor desde la perspectiva de la articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades

Autónomas, en que existiendo la intervención de una organización internacional en la configuración del derecho internacional, debe ser reforzada la unidad de ejecución de sus resoluciones para todo el territorio del Estado. De acuerdo con este autor, por tanto, las Comunidades Autónomas se verían privadas de toda posibilidad de actuar en relación con el ordenamiento europeo, no pudiendo dictar ni las normas de desarrollo de las disposiciones comunitarias ni tampoco un simple acto administrativo.

Para Muñoz Machado, la garantía de que habla el artículo 93.*c*) es una habilitación específica para utilizar el medio coactivo más acomodado al supuesto de abstención de las Comunidades Autónomas; en concreto, una habilitación para que el Estado *sustituya* a las Comunidades Autónomas adoptando él mismo las medidas necesarias.

Decisión que pasa, para este autor, por la declaración formal de incumplimiento a que se refiere el artículo 155, pero que, con esta salvedad, tiene los mismos efectos que los regulados en el artículo 16.1 de la Constitución austríaca.

En este caso, Muñoz Machado habla solamente de *sustitución,* mientras que en otra ocasión hizo referencia a que el Estado puede ejercer siempre los poderes de *supervisión, uniformación* o *sustitución* que, para hacer efectiva la responsabilidad que contempla el artículo 93, la Constitución ha puesto a su disposición.

En dirección similar a la de Muñoz Machado se manifiesta Ruiloba, quien, dulcificando la interpretación que Escribano Collado hace, señala que las Comunidades Autónomas quedan capacitadas para ejecutar directamente, dentro de sus territorios y en las esferas de sus competencias materiales, los actos emanados de la Comunidad Europea, reservándose el Estado una función de *coordinación, impulso, vigilancia* y *sustitución en caso de inactividad* o *inadecuada actividad* de las instituciones autonómicas en el cumplimiento y ejecución de los actos comunitarios.

Remiro Brotons fue de los primeros en definirse sobre el alcance de este precepto, diciendo que el artículo 93 y el artículo 149.1.3.º (que señala como competencia exclusiva del Estado las relaciones internacionales) son el fundamento que sustenta la suprema responsabilidad de los órganos centrales del Estado en el cumplimiento interno de sus obligaciones internacionales y su derecho y deber de intervenir en el caso de rebeldía, negligencia o retraso de las Comunidades Autónomas en el desempeño de las funciones que tienen asignadas.

Para interpretar el artículo 93 de la Constitución es necesario acudir a los antecedentes de este precepto, a su proceso de elaboración. La fina-

lidad que persiguieron los redactores del proyecto fue el mantenimiento del reparto interno de competencias entre los órganos legislativos y ejecutivos, para evitar de este modo que por mor del cumplimiento de obligaciones internacionales o de actos jurídicos de una organización supranacional se pudiese producir una minoración competencial del Parlamento.

Los actos que dictan los órganos de la CE no se determina en los tratados constitutivos, quién debe ejecutarlos —sea esta ejecución normativa o administrativa—, sino que la determinación del órgano competente se hará conforme a las normas constitucionales, según lo que determine el derecho de cada Estado. En este sentido, es interesante señalar que algunos Estados de la CE han admitido la delegación con carácter general en el ejecutivo para que dicte las normas necesarias para la ejecución de las disposiciones comunitarias.

Que la finalidad del artículo es mantener las competencias del Parlamento se deduce fácilmente del proceso de elaboración de la norma. El precedente primero del artículo 93 está en el anteproyecto de Constitución (BOCG 5-I-78), que decía en el artículo 6.3.º: «Se podrá atribuir por un tratado o una ley orgánica el ejercicio de poderes derivados de la Constitución a instituciones de Derecho internacional en régimen de paridad.»

La redacción del precepto tal como es en la actualidad fue consecuencia —en la parte que en este momento preocupa— de la enmienda número 1065 del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes al artículo 81 del proyecto de Constitución (ahora 93), que se presentó en la Comisión de Constitución del Senado y que luego se registró en el Pleno de dicha Cámara, siendo el voto particular número 284 del mismo grupo.

El contenido de la enmienda y voto particular era el siguiente: «No podrá ser objeto de delegación el desarrollo de las obligaciones derivadas de los tratados previstos en el artículo 87. El desarrollo de las obligaciones deberá seguir el procedimiento legislativo ordinario.»

Si el contenido de la enmienda y del voto particular demuestran bien a las claras qué se pretendía, la defensa que el senador Morán López hizo de la misma apuntilla lo dicho. Decía este senador:

> «Si se tiene en cuenta que España se adhiere veintidós años después de la firma del Tratado de Roma y unos ocho años más tarde de la primera ampliación, pueden tener los señores senadores la idea de la importancia de la labor legislativa que corresponderá hacer a los órganos legislativos, a las Cámaras, para ir armonizando la legislación y para ir recibiendo las cuatro fuentes de Derecho creadas por la Comunidad, los mismos tratados, artículo 87, y lue-

go las decisiones, más las convenciones entre Estados miembros y las convenciones de la Comunidad con terceros.

Dejar al Ejecutivo, a través de una delegación legislativa, con falta de control por parte de las Cámaras en cuanto a la adaptación de este Derecho, es reducir la función legislativa de las Cámaras prácticamente a nada, porque a partir de 1981 el porcentaje de labor legislativa que tendrá que ser dedicado a la adaptación de la legislación española a la de la Comunidad será prácticamente un porcentaje altísimo del 60, 65 o 70 por 100» (DSS, 1978, número 48, págs. 2207 y 2208).

Como señala Serrano Alberca, el desarrollo de las normas que no sean *self-executing* y necesitan un desarrollo en el Derecho interno puede regularse de diferentes maneras, siendo posible que se establezca que la propia ley de ratificación delegue en el Gobierno la facultad de adoptar las medidas oportunas de desarrollo y ejecución y establezca los controles parlamentarios que fueren necesarios. La Constitución ha optado por ser fiel al reparto de competencias constitucionales, y por eso otorga la competencia para el desarrollo de estas normas a las Cortes, cuando aquélla incida en la reserva de ley, o al Gobierno en otro caso, solución que no excluye la delegación legislativa, siempre que se lleve a efecto con los requisitos previstos en la Constitución.

Esta es, por tanto, la interpretación que parece más acertada del artículo 93 de la Constitución.

Dada la limitación espacial de la que se parte para desarrollar este tema, se indicarán una serie de principios, expuestos en forma de tesis, sin renunciar a la realización posterior de un análisis más detallado que se considera deben aplicarse en las relaciones CAPV, Estado y CE.

Se parte del principio de que la entrada del Estado español en la CE no comporta una modificación del reparto de competencias que entre el Estado y las Comunidades Autónomas han realizado la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La integración en la CE va a significar una pérdida o condicionamiento del ejercicio de sus competencias por la CAPV. Estas competencias perdidas o cuyo ejercicio se condiciona van a ser actuadas por los órganos de la CE.

En los órganos de la CE no participa como tal la CAPV, sino solamente los órganos del Estado. En consecuencia, el Estado va a decidir en relación con materias sobre las que no disfrutaba de competencias.

Como justa compensación de este acrecentamiento competencial de los

órganos centrales del Estado, la CAPV debería participar en la adopción de las decisiones estatales que se manifiestan *ante* y *en* los órganos de la CE.

Esta participación no debería limitarse a un simple ser informado, sin reconocer un papel activo, que en algún supuesto podría significar la participación de un representante de la CAPV en la delegación española.

Un problema que se plantea es el del posible incumplimiento de sus obligaciones por parte de la CAPV en relación con la ejecución normativa o administrativa de las normas europeas.

Este posible incumplimiento no puede significar ninguna *habilitación especial* que faculte al Gobierno o al Parlamento para actuar frente a la Comunidad Autónoma díscola. Si es necesario determinar si hay o no incumplimiento, el órgano competente no puede ser ni el Gobierno ni el Parlamento centrales.

El incumplimiento de sus obligaciones por parte de una Comunidad Autónoma tendrá que ser constatado y atacado conforme a las previsiones constitucionales y en especial conforme al artículo 153.

La función de garantía que en el cumplimiento de los tratados y resoluciones emanadas de organizaciones supranacionales corresponde al Gobierno y a las Cortes Generales [art. 93.*c*)] no significa una especial habilitación de estos órganos para actuar competencias nuevas que no hayan sido constitucionalmente adjudicadas.

El artículo 93 persigue solamente el respeto del reparto competencial existente entre el Parlamento y el Gobierno centrales. Se trata de evitar que mediante la técnica de la delegación legislativa se vacíe de competencias al Parlamento en favor del Gobierno.

## BIBLIOGRAFIA

ORIOL CASANOVAS Y LA ROSA, *Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas,* en MANUEL DÍAZ DE VELASCO (comp.), *El Derecho de la Comunidad Europea,* Madrid, 1982, págs. 77-93; *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional* (VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional), Santiago, 1982; en especial, J. M. PELÁEZ MARÓN, *Las Comunidades Autónomas ante el orden comunitario europeo;* GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS, *El Derecho comunitario europeo,* en la obra *Instituciones de Derecho internacional público,* vol. II, 4.ª ed., Madrid, 1984, págs. 351-366; ESCRIBANO COLLADO, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales,* en *Las Comunidades Autónomas,* Sevilla, 1980, págs. 252-274; SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas,* Madrid, 1982, vol. I, págs. 475-484, y el *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española,* Madrid, 1980,

en especial págs. 128 y 129; ELOY RUILOBA SANTANA, *Las competencias económicas del Estado y las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo,* en el trabajo dirigido por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española,* Madrid, 1980, págs. 416-432; ANTONIO REMIRO BROTONS, *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas,* en *Estudios sobre la Constitución española de 1978,* edición preparada por MANUEL RAMÍREZ, Zaragoza, 1979, pág. 363 (véase también de este autor *La acción exterior del Estado,* Madrid, 1984, en especial págs. 233-262); JOSÉ M.ª SERRANO ALBERCA, en FERNANDO GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución,* Madrid, 1980, pág. 949.